

# फार्लमेण्टरी शासन पद्धति

(इंग्लैण्ड, फ्रान्स और आयरलैण्ड)

लेखक—

विश्वनाथराय, एम. ए., एल-एल. बी.

प्राध्यापक, डी. ए. बी. ( डिग्री )

कालेज, काशी

प्रकाशक—

राष्ट्रीय प्रकाशन मन्दिर,

बुलानाला, काशी

[ प्रथम संस्करण

प्रकाशकः—

राष्ट्रीय प्रकाशन मन्दिर, ।

काशी

354 H  
**7**

[ सर्वाधिकार सुरक्षित ]

मूल्य ५)

134396.

## निवेदन

पार्लमेण्टरी शासन पद्धति का अपने देश के लिये बहुत ही महत्त्व है। अपना नया सविधान लोकतान्त्रिक गणतन्त्र है। सरकार का स्वरूप पार्लमेण्टरी है। साधारण-जन और विद्यार्थी वर्ग के लिये पार्लमेण्टरी शासन पद्धति पर अनेक पुस्तकों की आवश्यकता है। इस पुस्तक में इङ्ग्लैण्ड जो पार्लमेण्टरी पद्धति का जन्मदाता है, उसका सविधान सक्षिप्त रूप में दिया गया है। फ्रान्स इङ्ग्लैण्ड के अत्यन्त समीप है और इसी देश ने सर्वप्रथम पार्लमेण्टरी पद्धति को अपनी राजनीतिक प्रणाली में स्थान दिया। पर जिस सुन्दर ढंग से पार्लमेण्टरी पद्धति अपने जन्म देश में चल रही है, उसके ठीक विपरीत फ्रान्स में इसकी हालत है। फ्रान्स का मन्त्रिमण्डल अपने अस्थायित्व के लिये प्रसिद्ध है। जितना राजनीतिक उथल-पुथल इस देश का हुआ, उतना शायद ही किसी दूसरे देश का हुआ हो। इतना होने पर भी फ्रान्स ने पार्लमेण्टरी शासन को ही स्वीकार किया। १८७५ का सविधान काफी दिनों तक चला। नया संविधान द्वितीय महायुद्ध के बाद बना और इसका स्वरूप बहुत कुछ १८७५ के संविधान की तरह है। यूरोप के अन्य देशों में प्रथम महायुद्ध के बाद अनेक स्थानों पर पार्लमेण्टरी पद्धति की स्थापना हुई। पर धीरे-धीरे सभी जगहों में उसका अन्त हो गया। इटली प्रथम महायुद्ध के बहुत पहले से ही पार्लमेण्टरी पद्धति के द्वारा शासित होता था पर मुसोलिनी के प्रभाव से पार्लमेण्टरी पद्धति फासिस्ट पद्धति में परिवर्णित हो गयी।

जर्मनी का विचार सविधान पूर्णरूपेण लोकतान्त्रिक और पार्लमेण्टरी था पर हिटलर के आगमन से वह भी समाप्त हो गया। इस प्रकार प्रथम महायुद्ध से लेकर द्वितीय महायुद्ध के बाद भी केवल फ्रान्स

ही ऐसा देश है जिसमें पार्लमेण्टरी शासन को प्रश्रय मिला। यो तो इटली का नया संविधान पार्लमेण्टरी और गणतन्त्रात्मक है। छोटे देशों में नार्वे, स्वीडेन, डेनमार्क, बेलजियम और हालैंड इन सभी देशों में पार्लमेण्टरी शासन पद्धति है।

आयलैंड का सम्बन्ध इङ्गलैंड से बहुत पुराना है। आयलैंड ने अपनी पृथक् राष्ट्रीयता और अपना पृथक् शासन-संविधान का निर्माण किया है। इङ्गलैंड की शासन-प्रणाली से आयलैंड ने बहुत कुछ लिया है। अतः यूरोप में पार्लमेण्टरी शासन पद्धति की दृष्टि से केवल तीन प्रमुख देशों का संविधान दिया गया है। दो बड़े देश (इङ्गलैंड और फ्रान्स) और एक छोटे देश (आयलैंड) को शासन पद्धति ही इस पुस्तक की प्रमुखता है। पुस्तक सक्षिप्त है और समीक्षात्मक नहीं है। इसके लिये मैं क्षमाप्रार्थी हूँ।

इस पुस्तक की हस्तलिपि के संशोधन में मेरे मित्र बाबू मन्नालाल अभिमन्यु एम. ए. तथा पं० श्रीशिवदत्तमिश्र शास्त्री ने अत्यधिक परिश्रम किया है। मैं हृदय से इन सज्जनों का आभारी हूँ।

# विषय सूची

विषय प्रवेश

## प्रथम भाग ( इंग्लैण्ड )

विषय	पृ० सं०
ब्रिटिश विधान की विशेषताएँ	३
वैधानिक राजतन्त्र	१७
राजतन्त्र और कैबिनेट	३६
कैबिनेट प्रणाली	४९
सिविल सर्विस	९१
लार्ड सभा	१०४
कामन्स सभा	१३१
कामन्स सभा का संगठन	१४३
इंग्लैण्ड की राजनीतिक पार्टियों	१७०
न्यायविभाग	१९०
स्थानीय शासन	१९७

## दूसरा भाग ( फ्रान्स )

शासक मण्डल	२११
फ्रान्स की पार्लमेण्ट	२२१
न्यायालय और शासकीय विधान	२२७
स्थानीय शासन	२३१
फ्रान्स का राजनीतिक जीवन	२३६

## तीसरा भाग ( आयरलैण्ड )

आयरिश गणतन्त्र	२५६
पार्लमेण्टरी और प्रेसिडेन्सियल प्रणालियों की तुलना	२७५

## विषय प्रवेश

पार्लामेण्टरी शासन पद्धति ब्रिटेन की अनुपम देन है। संसार की सभी जातियों ने किसी न किसी रूप में इङ्गलैण्ड की राजनीतिक प्रणाली का अनुकरण किया है।

राज्य का संवटन कार्य और अधिकार की दृष्टि से होता है। राज्य का क्रियात्मक रूप सरकार है। सरकार का कार्य दुनियाँ के सभी सभ्य देशों में तीन प्रमुख संस्थाओं या अङ्गों के द्वारा होता है। अर्थात् सरकार स्वयं काय की दृष्टि से तीन अङ्गों में विभाजित होती है। व्यवस्थापक मण्डल, शासन मण्डल और न्याय मण्डल।

अधिकार विभाजन का सिद्धान्त माण्टेस्कू ने इङ्गलिश संविधान के अध्ययन और पर्यवेक्षण के अधिकार पर प्रतिपादित किया था। ब्लैकस्टोन ने इसके ऊपर टीका लिखी।

शासकीय मशीनरी का तीन भागों में विभाजित तथा एक दूसरे से स्वतन्त्र रहने के कारण अंग्रेजी जनता की स्वतन्त्रता सुरक्षित है। इसमें तो सन्देह नहीं कि “इङ्गलिश राजनीतिक संस्थाओं का इतिहास तो व्यवस्थापक विभाग, शासन विभाग, और न्याय विभाग के कार्यों के विभाजन और विभेद का इतिहास है।” आंग्ल-सैक्सन युग में ये तीनों कार्य राजा के द्वारा होते थे। राजा ही सर्वोच्च विधान-निर्माता था। वही सर्वोच्च शासक और सर्वोच्च न्यायाधीश था। सिद्धान्त में तो सचमुच आज भी एडवर्ड दि एलडर और सप्तम एडवर्ड के युग से बहुत ही कम अन्तर है। सैक्सन युग में राजा विचारशील (*Wise*) व्यक्तियों की सलाह और सहमति से कानून बनाता था। आज पार्लामेण्ट की सलाह और सहमति से कानून बनाता है।

पर आज जो परिवर्तन हुआ है वह महत्वपूर्ण है। राजा ने अपने विभिन्न कार्यों को विभिन्न संस्थाओं के उत्तरदायित्व पर हस्तान्तरित कर दिया है। पुराने समय में ऐसी बात नहीं थी। इस हस्तान्तरण तथा विशेषता प्राप्त करने का कार्य बहुत धीरे-धीरे हुआ है। अतः अधिकार विभाजन का सिद्धान्त तो साधारणतः इङ्गलैण्ड में प्रचलित था और उसी आधार पर माण्टेस्कू ने इस सिद्धान्त का

प्रतिपादन किया। इसी अधिकार विभाजन के सिद्धान्त के आधार पर अमेरिकी संविधान के निर्माताओं ने अपना संविधान बनाया। कानून बनाने वाली कांग्रेस शासन मण्डल से बिल्कुल पृथक् हो गई। शासन का प्रधान राष्ट्राध्यक्ष कांग्रेस से स्वतन्त्र सघटित हुआ। शासन का सारा उत्तरदायित्व राष्ट्राध्यक्ष के ऊपर रहा। कांग्रेस का कोई अधिकार राष्ट्राध्यक्ष के ऊपर नहीं रहा। अतः राष्ट्राध्यक्ष के द्वारा शासन संचालन के कारण अमेरिकी शासन पद्धति का नाम अध्यक्षीय शासन प्रणाली रखा गया।

इंग्लैण्ड में ऐतिहासिक विकास के अनुसार राजा शनैः शनैः अपने कार्यों का हस्तान्तरण विभिन्न विभागों को दे रहा था और ये विभिन्न विभाग आपस में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे। सभी अपना अधिकार राजा से प्राप्त करते थे। अतः राजा सभी अधिकारों का केन्द्रीय स्रोत रहा है। इस लिये इंग्लैण्ड का राजा आज भी राज्य या राष्ट्र की एकता और उसके स्वत्व का प्रतीक और केन्द्र बिन्दु है।

१६८८ की रक्तहीन क्रान्ति के पूर्वार्द्ध और उत्तरार्द्ध में पार्लमेण्ट राजा के शासकीय कार्यों पर भी अधिकार करने लगी। पार्लमेण्ट मन्त्रियों को उनके कार्यों के लिये उत्तरदायी ठहराने लगी और इस तरह मन्त्रिमण्डल राजा के नाम पर अपने को किसी कार्य के उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं कर सकते थे। रक्तहीन क्रान्ति के बाद के राज्याधिपतियों ने पार्लमेण्ट की महानतः को स्वीकार कर लिया। राज्याधिपतियों ने वैसे ही लोगों को मन्त्री रखना स्वीकार किया जिन्हें पार्लमेण्ट स्वीकार करे या ऐसे ही लोग रखे जाने लगे जो पार्लमेण्ट की अपनी राय में उनके लिये उत्तरदायी हो सकें। इंग्लैण्ड में अधिकार विभाजन के सिद्धान्त में परिवर्तन हो गया और व्यवस्थापक मण्डल और शासक-मण्डल का सम्मिलन हो गया। राजा स्वयं शासन का कार्य नहीं करता था। शासन का सारा कार्य मन्त्रियों के हाथ में आ गया। मन्त्रिपरिषद् पार्लमेण्ट के प्रति अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी हो गई। पार्लमेण्ट मन्त्रियों को अप्रसन्न कर सकती थी। मन्त्रिमण्डल कानून की दृष्टि से राजा के द्वारा नियुक्त होने पर भी पार्लमेण्ट की प्रसन्नता पर निर्भर करता था। शासनपरिषद् पार्लमेण्ट की एक समिति हो गई। इस लिये ऐसी सरकार का नाम पार्लमेण्टरी सरकार पड़ा। पार्लमेण्टरी शासन प्रणाली में राजनीतिक पार्टियों के विकास से भी परिवर्तन हुआ।

राजनीतिक प्रणाली के विकास से यह सिद्धान्त स्थिर हुआ कि कैबिनेट काफ़्तस सभा में बहुमत दल का होगा। बहुमत दल का नेता कैबिनेट का नेता और प्रधानमन्त्री होगा। प्रधानमन्त्री ही कैबिनेट का प्रधान संचालक है। शासन

का सारा कार्य उसी के निरीक्षण में होता है। उसका अधिकार बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। पार्लमेण्टरी शासन पद्धति को कैबिनेट प्रणाली भी कहते हैं।

कैबिनेट प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ—कैबिनेट के निर्माण का आधार—

( १ ) पार्लमेण्ट के सदस्यों के द्वारा।

( २ ) जो एक ही राजनीतिक विचार के हों तथा कामन्स सभा के बहुमत से निर्वाचित हों।

( ३ ) एक सामान्य नीति के आधार पर कार्य करते हों।

( ४ ) एक सामान्य उत्तरदायित्व की भावना से प्रेरित हों।

( ५ ) तथा एक प्रधानमन्त्री की सामान्य अधीनता स्वीकार करते हों—

एक लेखक ने पार्लमेण्टरी शासन प्रणाली के निम्नलिखित विशेषताओं पर जोर दिया है।

( १ ) प्रधानमन्त्री की प्रधानता।

( २ ) सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त।

( ३ ) कैबिनेट की बैठकों के निर्णयों या विवाद को गुप्त रखने की प्रतिज्ञा।

( ४ ) साधारण सभा के बहुमत दल से प्रधानमन्त्री के द्वारा का चुनना।

( ५ ) कैबिनेट को साधारण सभा के प्रति तथा अन्ततोगत्वा निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायित्व।

( ६ ) कैबिनेट की पार्लमेण्ट को भंग करने की क्षमता।

अतः कैबिनेट प्रणाली व्यवस्थापक मण्डल और शासन मण्डल के सम्मिलन के सिद्धान्त, सम्मिलित उत्तरदायित्व, कैबिनेट और कामन्ससभा के बहुमत दल की एकता तथा अनिश्चित कार्यावधि के आधार पर अवलम्बित है।

कैबिनेट प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ यही हैं। इसी सिद्धान्त को कुछ न्यूनाधिक रूप में अन्य देशों ने अपने देश की परिस्थिति के अनुसार स्वीकार किया है।



इंग्लैण्ड

( पहला भाग )



## इंग्लैण्ड

### ब्रिटिश विधान की विशेषताएँ और स्वरूप

इंग्लैण्ड के विधान जानने के पूर्व, विधान शब्द का अर्थ जान लेना आवश्यक है। एक प्रसिद्ध फ्रेंच इतिहासज्ञ ने कहा था कि इङ्ग्लैण्ड में कोई विधान नहीं है। परन्तु अंग्रेजों का विश्वास है कि वे संसार के सबसे पुराने विधान के अन्तर्गत हैं। कुछ लोगों का ख्याल है कि विधान एक लिखित वस्तु है जिसका निर्माण एक विशेष रूप से निर्वाचित विधान सभा के द्वारा होता है। इस अर्थ में तो अवश्य ही कोई ब्रिटिश विधान नहीं है। पर विधान का दूसरा भी अर्थ होता है। जिन नियमों और परम्पराओं के आधार पर किसी देश के शासन का संघटन होता है उसे भी विधान कहते हैं। नियम लिखित और अलिखित दोनों तरह के हो सकते हैं। परम्परायें अलिखित ही होती हैं। लिखित परम्परा परम्परा नहीं रह जाती। वह नियम के रूप में परिणत हो जाती है। अतः इङ्ग्लैण्ड का विधान एक विधान सभा के द्वारा किसी निश्चित समय में नहीं बना। बल्कि इसका विकास क्रमशः कई शताब्दियों में हुआ। करीब करीब एक हजार वर्षों के क्रमिक विकास का फल ब्रिटिश विधान है।

यूरोप में दो जातियों ने बहुत बड़े भूभाग पर शासन करने की कला दुनियाँ को प्रदान की। रोमन जाति ने प्राचीन समय में और अंग्रेज ब्रिटेन की जाति ने आधुनिक काल में। प्राचीन रोम ने ऐसी शासन देन पद्धति और विधान-व्यवस्था उपस्थित की जिससे यूरोप तथा उत्तरी अफ्रीका के प्रदेश सदियों तक प्रभावित रहे। रोम के राजनीतिक विकास ने उसे जनतन्त्रवादी सरकार से प्रारम्भ होकर एक साम्राज्यवादी निरंकुश शासन में परिणत कर दिया। इङ्ग्लैण्ड में राजनीतिक संस्थाओं का विकास ठीक रोम के विपरीत दिशा में हुआ। इङ्ग्लैण्ड एकतन्त्र निरंकुश शासन से प्रारम्भ होकर प्रजातन्त्र में परिणत हो गया। आधुनिक सभ्यता की आवश्यकताओं से अधिक मेल खाने के कारण ब्रिटिश राजनीतिक संस्थाओं का बहुत बड़े पैमाने पर विस्तृत रूप से अनकरण हुआ।

संसार के वतमान राजनीतिक विधानों में सबसे पुराना विधान इङ्गलैण्ड का है। केवल ओलिवर क्रॉमवेल के अतिरिक्त जब वह करीब छः या सात वर्षों तक इङ्गलिश गणतन्त्र का संरक्षक था, पाँच या छः सदियों तक अंग्रेजी शासन पद्धति में कोई आमूल परिवर्तन नहीं हुआ। किसी भी देश के राजनीतिक विकास में ऐसा दीर्घकालीन क्रम बिना द्वन्द्व या गृहयुद्ध के सम्भव नहीं हुआ। एक हजार वर्ष के अन्दर इङ्गलैण्ड में १७८९ की फ्रांसीसी राज्यक्रान्ति या १९१७ की रूसी राज्यक्रान्ति जैसी कोई क्रान्ति नहीं हुई। ओलिवर क्रॉमवेल के बाद हिटलर या मुसोलिनी जैसा व्यक्ति भी पैदा नहीं हुआ। यह सत्य है कि इङ्गलैण्ड में भी गृह-युद्ध और राज्य-क्रान्ति हुई पर राजनीतिक विकास के प्रधान क्रम में कोई बाधा नहीं उपस्थित हुई।

प्रोफेसर मुनरो ने तीन कारण बतलाये हैं जिससे इङ्गलैण्ड में शान्तिपूर्वक स्वतन्त्र संस्थाओं का विकास हुआ।

(१) यूरोपीय महादेश से इङ्गलैण्ड का भौगोलिक दृष्टि से पृथक होना। इङ्गलैण्ड को इङ्गलिश चैनल (खाड़ी) फ्रांस से पृथक करता है। डोवर और कैले के बीच खाड़ी की चौड़ाई केवल कुछ ही मील है। परन्तु इसी पृथकता ने इङ्गलैण्ड को यूरोप के आक्रमकों से सुरक्षित रखा। इङ्गलैण्ड के ऊपर बाहरी आक्रमण हुए। पर नारमैन विजय के बाद कितनी सदियों तक आक्रमण नहीं हुए और अंग्रेजी सरकार को अपनी रक्षा के लिये बहुत बड़ी स्थायी सेना के रखने की आवश्यकता नहीं हुई। बड़ी और सुदृढ़ सेना की अनुपस्थिति में अंग्रेज बादशाहों को जनता की स्वतन्त्रता को कुचलने का अवसर नहीं प्राप्त हुआ जैसे फ्रांस में बुर्बन वंश के राजाओं ने अथवा स्पेन में हैप्सबर्ग वंश वालों ने किये। इङ्गलैण्ड के राजाओं ने स्थायी सेना रखने का प्रयत्न किया पर वे असफल रहे। पुनः १६८९ में *Bill of Rights* (अधिकार पत्र) के द्वारा शान्ति के समय पार्लियामेंट की स्वीकृति के बिना सेना रखना नियम विरुद्ध घोषित हो गया।

(२) इङ्गलैण्ड के शान्तिमय राजनीतिक विकास का एक कारण उनकी जातीय प्रतिभा थी। केल्ट, सैक्सन, डेन्स, और नारमैन जातियों के मिश्रण से इस देश में एक ऐसी शक्ति पैदा हुई जिसने स्वतंत्र राजनीतिक संस्थाओं की भावना को जीवित रखा। यह शक्ति इतनी सुदृढ़ प्रतीत हुई कि आगे चल कर अंग्रेजों की अपने उपनिवेशों के

साथ दिक्कत का कारण बन गयी। इङ्ग्लैण्ड के देशवासी जहाँ कहीं भी रहते हैं, वे सदा ही एकतंत्रवादी सरकार का विरोध करते हैं और जो शासन उनकी सहमति से स्थापित होता है, उसके प्रति सम्मान और राजभक्ति रखते हैं।

(३) ब्रिटेन के राजनीतिक इतिहास में कोई ऐसी रकावट या अड़चन की बात नहीं थी कि जिस से इङ्ग्लैण्ड के वैधानिक विकास में बाधा हो। अंग्रेज जाति राजनीतिक सिद्धान्त या दर्शन की परवाह नहीं करती। अपने शासन में पद्धति या तर्क की बात पर भी ध्यान नहीं देती। राजनीतिक वादों की अपेक्षा प्रयोग या व्यवहार का अधिक ख्याल करती है। स्वभाव से अंग्रेज जाति व्यावहारिक होती है। यही कारण है कि ब्रिटिश विधान अंग्रेजों के स्वभाव के अनुरूप आवश्यकता के साथ विकसित होता गया और इस में सदैव लचकपन बना रहा। इसकी सब से बड़ी विशेषता यही रही है कि परिस्थिति के अनुरूप विधान मोड़ा जा सकता था। बिना टूटे हुए यह मुड़ सकता है। यही इसकी सुलभ परिवर्तनशीलता और लचकपन है।

ब्रिटेन एक केन्द्रीय राज्य है। दुनियाँ के पुराने राज्य प्रायः केन्द्रीय राज्य रहे हैं। केन्द्रीय राज्यों का शासन एकात्मक होता है। अर्थात् यह केन्द्रीय शासन की दृष्टि से राज्य का सारा कार्य एक ही केन्द्र से संचालित विधान है होता है। विधान में कार्यों का बँटवारा नहीं होता। शासन का पूर्ण उत्तरदायित्व एक ही स्थान में केन्द्रित होता है। केन्द्रीय सरकार के अतिरिक्त देश में कोई दूसरी सरकार नहीं होती। पर शासन की सुविधा के लिये देश का विभाजन विभिन्न शासकीय क्षेत्रों में हो जाता है। शासकीय क्षेत्रों को केन्द्रीय सरकार की तरफ से कार्य और अधिकार सुपुर्द कर दिया जाता है। केन्द्रीय सरकार के अन्तर्गत तथा उसके एजेण्ट के रूप में ही विभिन्न शासकीय क्षेत्रों को अधिकार प्राप्त होता है। उनके अधिकार विधान के द्वारा सञ्चालित नहीं होते। इसी अर्थ में ब्रिटेन एक पूर्ण केन्द्रीय राज्य है और इसका विधान केन्द्रीय विधान है।

इङ्ग्लैण्ड का विधान अमेरिकी अर्थ में लिखित विधान नहीं है। इङ्ग्लैण्ड में अमेरिका की तरह कोई विधान निर्मातृ सभा (*Constitutional Convention*) जैसी फिलाडेलफिया (१७८७) में हुई लिखित एवं अलिखित है। एक पर एक परम्परा, नियम तथा प्रचलन जुड़ते गये। अर्थात् पीढ़ी दर पीढ़ी में चार्टर, कानून, न्यायालयों के निर्णय,

प्रथायें तथा परम्पराओं का जाल-सा फैल गया। इंगलिश विधान का भव्य भवन (प्रासाद) जिसकी जड़ प्राचीनकाल से चली आ रही है, ऐतिहासिक कालों में एक पर एक वैधानिक प्रणाली रूपी आकार का निर्माण करता हुआ प्रगति करता गया। आज भी वह नहीं कहा जा सकता कि वह भवन पूर्णरूप से निर्मित हो गया। वह अब भी बनता ही जा रहा है।

इंग्लैण्ड का विधान अब भी विकसित होता जा रहा है। यही इसकी सभसे बड़ी विशेषता है। किसी भी देश का विधान जो विकास-आत्मक विधान सभाओं के द्वारा बनता है, वहाँ की परिस्थितियों के कारण कुछ प्रथायें और परम्परायें चल पड़ती हैं। किसी लिखित जड़ विधान को कार्यान्वित करने के लिये परम्पराओं की आवश्यकता पड़ती है। यदि परम्परा का निर्माण न हो तो कोई विधान कार्य रूप में परिणत नहीं हो सकता। प्रथाओं तथा परिस्थिति के कारण विशेष प्रयोगों से विधान में लोचकता आती है। इसी तरह विधान का विकास होता है। ब्रिटेन में कभी ऐसा समय नहीं आया जब कि परिस्थिति के कारण विधान की दुरुहता बाधक बन कर समस्याओं को सुलझाने के बजाय उलझान पैदा कर दिये हो।

इसके अन्तर्गत पाँच वस्तुएँ हैं : सर्वप्रथम तो कुछ चार्टर हैं जिन्हें इंग्लैण्ड के बादशाहों ने प्रजा को समय २ पर दिये हैं। चार्टर ब्रिटिश विधान राजा की तरफ से स्वीकृत स्वतंत्रता-पत्र हैं। कुछ प्रार्थना में क्या है ? पत्र (*Petitions*) और पार्लमेण्ट के द्वारा पास (पारित) किये हुए कानून हैं—महान स्वतन्त्रता पत्र (१२१५ ई०) अधिकार पत्र (१६८९), उत्तराधिकार नियम (१७०१), स्काटलैण्ड के साथ एकता का नियम (१७०७), १८३२, १८६७ और १८८४ का सुधार नियम, बैल्ट ऐक्ट १८७२, पार्लमेण्ट ऐक्ट (१९११ ई०) और वेस्टमिनिस्टर का कानून १९११।

इनके अतिरिक्त पार्लमेण्ट के द्वारा पास किये हुए बहुत से छोटे और बड़े कानून हैं जो समय की आवश्यकताओं के अनुसार चार्टर और बनते गये हैं। उन कानूनों के द्वारा मतदान के अधिकार को स्टैचुट विस्तारित किया गया। निर्वाचन पद्धति निश्चित हुई। राज्य-

1 Magna Carta. 2 Bill Of Rights. 3 Act Of Settlement.  
Act Of Union with Scotland.

कर्मचारियों के अधिकार और कर्तव्यों के सम्बन्ध में उपयुक्त नियम बने। व्यक्तियों के अधिकार संरक्षण का प्रबन्ध हुआ। इङ्ग्लैण्ड में बड़े-बड़े वैधानिक कानूनों तथा साधारण कानूनों में कोई वैधानिक भेद नहीं है। पार्लमेण्ट किसी भी समय साधारण प्रणाली से किसी भी बड़े से बड़े कानून को परिवर्तन कर सकती है।

समय समय पर ब्रिटेन के न्यायालयों ने चार्टरों तथा विभिन्न कानूनों का अर्थ लगाया है जिसके द्वारा उनकी धाराओं की सीमा और क्षेत्र न्यायालय निर्धारित होते हैं। अमेरिका की सुप्रीम कोर्ट या सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के निर्णय जिस ढंग के वैधानिक मुकदमों पर होते हैं उसी तरह ब्रिटिश अदालतों के निर्णय भी होते हैं। पर ब्रिटिश न्यायालयों को पार्लमेण्ट के कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है।

यह प्रायः कहा जाता है कि “कामन ला” ब्रिटिश विधान का एक अङ्ग है।

“कामन ला” से उन कानूनी नियमों का मतलब है जिनका साधारण विकास इङ्ग्लैण्ड में बहुत दिनों से हुआ। पार्लमेण्ट से इन कानून नियमों से कोई सम्बन्ध नहीं था। पर उनकी मान्यता सारे (कामन ला) देश में है। ब्रिटिश विधान में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को जो वा लोकनियम संरक्षण प्राप्त हैं वे अधिकतर “कामन ला” के अन्तर्गत बने हैं। उदाहरण के लिये किसी फौजदारी मुकदमे में जुरी की सहमति के द्वारा अभियुक्त न्याय मांग सकता है। यह “कामन ला” की ही देन है। न्यायालयों के निर्णय से “कामन ला” का सदैव विकास होता रहा है और होता रहेगा।

पुनः बहुत सी राजनीतिक प्रथायें, परम्परायें तथा प्रचलन का प्रयोग बहुत दिनों से चला आ रहा है। इनका प्रभाव शासन के विभिन्न संविधान की अङ्गों पर भरपूर पड़ता है। बल्कि शासन की मशीन में परम्परायें इन्हीं परम्पराओं के कारण प्रगति है। इनकी मान्यता पार्लमेण्ट के कानून से कम नहीं है। ब्रिटिश विधान में अन्य देशों के विधानों की अपेक्षा अधिक प्रभाव प्रथाओं का है क्योंकि इङ्ग्लैण्ड में प्रथाओं के बनने और समुन्नत होने के लिये अधिक समय मिला। यदि सच कहा जाय तो ब्रिटिश शासन पद्धति का अधिकतर भाग—कानून और न्यायालय के निर्णय की अपेक्षा—प्रथाओं और परम्पराओं पर अवलम्बित है। कैबिनेट और उसकी कामन सभ के प्रति उत्तरदायित्व प्रथा पर ही अवलम्बित है।

कुछ लोगों का ख्याल है कि ब्रिटिश विधान को ही सुलभ परिवर्तनशीलता प्राप्त है। अमेरिका का विधान अलिखित होने से अपरि-  
**वैधानिक** वर्तनशील है। यह बात बिल्कुल गलत है। विधान में  
**सुलभ** संशोधन के नियम यदि सरल और सुलभ नहीं हैं तो  
**परिवर्तनशीलता** कोई न कोई तरीका नियम परिवर्तन का निकल ही  
 आयेगा। नियमों का अधिक से अधिक संशोधन और  
 परिवर्तन अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा हुआ है। कोई भी राष्ट्र जो  
 उन्नतिशील और जीवित है वह प्राणविहीन दुरुह लेखनद्विधान के द्वारा  
 प्रगति नहीं कर सकता।

मुनरो<sup>३</sup> ने ब्रिटिश विधान को इस तरह व्याख्या की है 'यह संस्थाओं, सिद्धान्तों  
 और प्रयोगों का संयुक्त मिलावट है। यह चार्टरों, कानूनों, न्यायालयों के निर्णय  
 'कामन ला', प्रथाओं और परम्पराओं का मिश्रण है। यह एक विवरण पत्र या  
*Document* नहीं है बल्कि हजारों पत्रों का समूह है। यह एक स्रोत से  
 नहीं निकला है बल्कि कितने ही स्रोत से प्रवाहित हुआ है। यह समाप्त नहीं  
 हुआ है बल्कि इसका विकास होता जा रहा है।'

सिद्धान्ततः ब्रिटिश पार्लियामेंट शासन के किसी अङ्ग में अपनी इच्छानुसार  
 परिवर्तन कर सकती है। कोई चार्टर या नियम कितना भी  
**विधान में** पुराना या मौलिक हो पार्लियामेंट के अधिकार क्षेत्र के बाहर  
**परिवर्तन** नहीं है। कोई ऐसा न्यायालय का निर्णय नहीं है जो इसे  
 परिवर्तन का अधिकार न हो। कोई ऐसी प्रथा नहीं जिसे यह  
 समाप्त न कर दे और 'कामन ला' का कोई ऐसा नियम नहीं है जो यह बदल  
 न दे। शासन का सारा अधिकार अन्ततो गत्वा पार्लियामेंट के हाथ में है।  
 सर एडवर्ड कोक के शब्दों में पार्लियामेंट का अधिकार क्षेत्र सीमाबद्ध नहीं है।  
 इसी के अनुसार पार्लियामेंट पूर्णसत्ताधारी सभा है। यह सत्य को असत्य  
 और असत्य को सत्य घोषित कर सकती है। परन्तु यह आगे आने वाली  
 पार्लियामेंट को समाप्त नहीं कर सकती या उसके अधिकार पर कोई नियन्त्रण  
 नहीं कर सकती।

ग्रेट ब्रिटेन में विधान बनाने वाले अधिकारी और साधारण कानून बनाने



वाले अधिकारी में कोई भेद नहीं है। अमेरिका में ब्रिटेन में वैधानिक नियम कांग्रेस राष्ट्रीय कानूनों का निर्माण करती है पर और साधारण कानून वैधानिक नियम निर्माण उसके कार्य-क्षेत्र के में भेद नहीं है बाहर है ब्रिटिश पार्लमेण्ट में किसी तरह का कानून प्रस्तावित हो सकता है और साधारण विधि के अनुसार बहुमत से पास हो सकता है। विधान का बड़ा से बड़ा नियम पार्लमेण्ट जब चाहे परिवर्तन कर सकती है। पार्लमेण्ट दोनों तरह के नियमों को बनाती है—अर्थात् वैधानिक नियम और साधारण राष्ट्रीय तथा स्थानीय नियम। उत्तराधिकार कानून (१७०१) जिसके द्वारा ब्रिटिश गद्दी का उत्तराधिकार निश्चित किया जाता है पार्लमेण्ट अपनी इच्छा अनुसार बदल सकती है। पार्लमेण्ट इङ्ग्लैण्ड को वैधानिक नृपतन्त्र से गणतन्त्र में कानून के द्वारा परिणत कर सकती है।

ब्रिटिश पार्लमेण्ट के द्वारा पास किया हुआ कोई कानून ब्रिटेन के किसी भी न्यायालय के द्वारा अवैधानिक पार्लमेण्ट के द्वारा बनाया हुआ घोषित नहीं हो सकता। ब्रिटिश पार्लमेण्ट कानून अवैधानिक नहीं हो सकता। पार्लमेण्ट सार्वजनिक व्यवस्थापक मण्डल है। अमेरिकी कांग्रेस सार्वभौमिक व्यवस्थापक मण्डल नहीं है। उसके कार्य सीमित हैं। कांग्रेस के द्वारा पास किये गये कानून विधान के अन्तर्गत न हों तो अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को ऐसे कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार है। स्विट्स देश के संघीय न्यायालय को भी राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा स्वीकृत कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है। इस अर्थ में ब्रिटिश पार्लमेण्ट और स्विट्स राष्ट्रीय असेम्बली में साम्य है। परन्तु ब्रिटिश पार्लमेण्ट सार्वभौमिक व्यवस्थापक मण्डल है और स्विट्स राष्ट्रीय असेम्बली के कार्यक्षेत्र और अधिकार सीमित हैं। स्विट्स देश संघात्मक है और ब्रिटिश देश केन्द्रीय राज्य है। अतः विधान का सम्पूर्ण अधिकार ब्रिटिश पार्लमेण्ट को ही प्राप्त है। यदि कोई अंग्रेज नागरिक ब्रिटिश पार्लमेण्ट के द्वारा पास किये गये कानून को 'अवैधानिक' कहता है तो इसी अर्थ में कि कोई कानून ब्रिटिश शासन परम्परा के विरुद्ध है, अनुपयुक्त है और ब्रिटिश मनोवृत्ति के प्रतिकूल है। यदि पार्लमेण्ट कोई इस तरह का कानून पास करता है जो स्थापित परम्परा या

1. Limited Monarchy. 2. Republic.

प्रथा के विरुद्ध है तो जनता उसका विरोध कर सकती है, उस कानून को रद्द करने की आवाज हो सकती है या पार्लमेण्ट को भंग करके नये निर्वाचन की माँग हो सकती है। परन्तु कोई अंग्रेज नागरिक किसी न्यायालय में जाकर उस कानून को अवैध घोषित नहीं करा सकता। ब्रिटिश पार्लमेण्ट का यह अनियन्त्रित सार्वभौमिक अधिकार, जिसके द्वारा साधारण विधि से विधान में सहज ही परिवर्तन किया जा सकता है, ब्रिटिश राजनीतिक पद्धति को एक सहज परिवर्तनशीलता या लचककठन प्रदान करता है जो उन देशों की राजनीतिक पद्धति को प्राप्त नहीं है जहाँ वैधानिक नियम-निर्माण तथा साधारण-नियम-निर्माण में भेद है। वाल्टर बेजहॉर्ट<sup>१</sup> ने ब्रिटिश विधान के इस गुण की बहुत उपयुक्त शब्दों में प्रशंसा की है कि पार्लमेण्ट जूरी पद्धति को समाप्त कर सकती है, वार्षिकगत सम्पत्ति को बिना मुआवजा दिये जन्त कर सकती है या किसी तरह के टैक्स न देने वालों को मत देने के अधिकार से वंचित कर सकती है।

पर क्या यह सम्भव है ? क्या सचमुच पार्लमेण्ट ऐसा कार्य कर सकती है। पार्लमेण्ट को वैधानिक अधिकार है। कानूनी ढंग से कोई रुकावट नहीं है। पर विधान-विज्ञान की दृष्टि कुछ और है तथा वास्तविकता कुछ और है। यदि पार्लमेण्ट ऐसे अनुत्तरदायी तथा पागलपन के कार्य को करने लगे तो वह पार्लमेण्ट नहीं रह जायेगी। शासन समाप्त हो जायगा। असन्तोष की लहरें विद्रोह में परिणत हो जायेंगी। शान्ति और सुरक्षा अशान्ति तथा अराजकता में परिवर्तित हो जायेंगी। पार्लमेण्ट के सदस्य जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। उनका निर्वाचन अधिकतर पार्टियों के टिकट पर होता है। पार्लमेण्ट बहुमत और विरोधी दल में बँटी रहती है। यदि पार्लमेण्ट का बहुमत दल कोई विरुद्ध कार्य करने लगे या करने का प्रयत्न करे तो विरोधी दल चुप और शान्त होकर बैठ नहीं सकता। पुनः पार्लमेण्ट के विकास का सारा इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि कामन सभा जनता की भावनाओं का आदर करती है और जनता के अधिकारों की रक्षा के लिये पार्लमेण्ट के विभिन्न दल संयुक्त रूप में कार्य करते हैं। अतः ब्रिटिश पार्लमेण्ट अपने सैद्धान्तिक कानूनी अधिकारों के पचड़े में नहीं पड़ती। वह कोई जनमत विरोधी, परम्परा-विरोधी कार्य को करके अपनी सार्वभौमिकता की परीक्षा नहीं लेती। पार्लमेण्ट ब्रिटिश जनता की प्रतिनिधि संस्था है। इसका कार्यकाल निश्चित रहता है। और वह जनमत की भावनाओं का प्रतिनिधित्व करती है। इंग्लैण्ड में प्रथाओं और परम्पराओं

<sup>१</sup> The English Constitution.

की महत्ता है। लिखित विधान की धाराओं से कम शक्ति और स्थायित्व ब्रिटिश अलिखित परम्पराओं में नहीं है। व्यक्तिगत सम्पत्ति इंग्लैण्ड में उसी तरह सुरक्षित है जिस तरह अमेरिका में है, यद्यपि अंग्रेजी विधान में कहीं लिखित संरक्षण प्राप्त नहीं है।

प्रोफेसर मुनरो ने अपने ग्रन्थ 'गवर्नमेण्ट्स आफ यूरोप' में लिखा है कि विधान की परिवर्तनशीलता विधान के सहज संशोधन विधि पर ही निर्भर नहीं करता बल्कि वह परिस्थितियों पर निर्भर करता है। वैधानिक धाराओं के स्वरूप और जनता के स्वभाव पर विधान की परिवर्तनशीलता अवलम्बित है। यदि विधान की धाराएँ विशद और उदार हों कि बिना कानूनी संशोधन के शासन प्रणाली में परिवर्तन किया जा सके तो यह कहा जा सकता है कि विधान सहज ही में परिवर्तनशील और लचकदार है।

जनता के स्वभाव पर भी विधान का लचकपन निर्भर करता है। यदि जनता स्वभाव से अनुदार और नई प्रगति के प्रति अन्य-जनता की मनस्क हो या लोगों में मनोवृत्ति प्रतिक्रियात्मक हो तो आदतें विधान के नियम-परिवर्तन में कितनी ही सरलता ब्यों न हो विधान में संशोधन होना सरल नहीं होगा। बहुत कुछ जनता के स्वभाव और उसकी मनोवृत्ति पर अवलम्बित होता है। यदि जनता की मनोवृत्ति अनुकूल हो तो विधान में किसी भी संशोधन के लिये उप-युक्त वातावरण तैयार किया जा सकता है। यदि संशोधन-विधि सरल न हो और अनेक तरह की वैधानिक बाधाओं को पार करना भी हो तो जन-शक्ति वैधानिक बाधाओं को सरल कर देती है।

ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली की एक विशेषता यह है कि कितनी ही सदियों से अटूट विकास करने में इसे एक जीवन-दायिनी ब्रिटिश विधान शक्ति प्राप्त हुई है। अन्य देशों के लिखित दुरूह एक जीवित विधानों की निःसारता और सूखेपन का अनुभव ब्रिटिश विधान में नहीं होता। इसने सदा ही परि-स्थिति के अनुकूल परिवर्तित होते हुए एक जीवित व्यक्तित्व की श्री को प्राप्त किया है। यह आज भी आगे प्रगति करता हुआ दृष्टिगोचर होता है। दुनियाँ के अन्य विधानों की तरह परिवर्तन के लिये छलांगें

नहीं मारता बल्कि इसके परिवर्तन की विधि क्रमशः है। परम्परा, नाम तथा स्वरूप के प्रति चिपके रहने की आदतों में विरोधाभास मालूम पड़ता है पर उसकी आन्तरिक परिस्थिति और पद्धति के परिवर्तन से ऐसा निष्कर्ष निकालना पड़ता है कि ब्रिटिश वैधानिक परिवर्तन में भीतर ही भीतर इतने महान् क्रान्तिकारी परिवर्तन हो गये हैं कि जितना किसी अन्य देश में सम्भव नहीं हो सका है।

फिर भी ब्रिटिश वैधानिक इतिहास में इतनी गहरी अटूट क्रमबद्धता दिखलाई पड़ती है कि वैसा उदाहरण दूसरे देशों में नहीं विधान की मिलता। प्रसिद्ध इतिहासज्ञ फ्रीमैन ने लिखा है कि ब्रिटेन में अटूट क्रमबद्धता कभी ऐसा समय नहीं हुआ जब भूत और वर्तमान की गांठ (ग्रन्थि) टूट कर पृथक हो गई हो। किसी समय अंग्रेजों ने बैठकर एक पूर्ण नूतन विधान किसी चमकते हुए सिद्धान्त के आधार पर नहीं निर्माण किया।” सत्रहवीं शताब्दि में भी जब यह मालूम पड़ता था कि इंग्लैण्ड में युद्ध और क्रान्ति के कारण देश की व्यवस्थित वैधानिक प्रगति में बाधा पड़ जायेगी तो अचेतन रूप में तो यह साफ हो रहा था कि दो या तीन सौ वर्षों से बनने वाले सिद्धान्त को स्थायित्व और पुष्टि ही मिल रही है।

विधान की उपरोक्त विशेषता के कारण एक अजीब असाधारण सी परिस्थिति उत्पन्न हो गयी। वास्तविक रूप में कार्य प्रणाली सिद्धान्त और व्यवहार का या व्यवहार और सिद्धान्त से कोई मेल नहीं बैठता। विधान में दो विरोधी बातें दिखलाई पड़ती हैं। विधान सैद्धान्तिक विरोध रूप से पद्धति का जो स्वरूप प्रस्तुत करता है तथा पद्धति व्यवहार के रूप में जिस तरह कार्य रूप में हैं—दोनों में विचित्र विरोध है। आठ सौ वर्ष पहले इंग्लैण्ड प्रत्येक दृष्टि से एक निरंकुश वृषत्तन्त्र या परन्तु अब यह श्री वेब और श्रीमती वेब के शब्दों में राजतान्त्रिक-गणतन्त्र है। सिद्धान्त में आज भी इंग्लैण्ड की सरकार राजा की सरकार है। कानून राजा का कानून है। न्याय राजा का न्याय है। मन्त्रिमण्डल राजा का मन्त्रिमण्डल है। नौ-सेना सम्राट की नौ-सेना है। जनता सम्राट की राजभक्त

1. Continuity. 2. OGG : European Governments P. 29
3. The Growth of English Constitution.
4. Absolute Monarchy 5. Crowned Republic.

प्रजा है। यह सब केवल कानूनी शब्द है। यह है वैधानिक प्रणाली प्रकट करने की जिससे वास्तविकता से कोई सम्बन्ध नहीं है। यह बिलकुल सत्य है कि पार्लमेण्ट नये कानून बनाती है। मन्त्रिमण्डल को बनाती और बिगाडती है। स्थल सेना और नौ-सेना को नियन्त्रित करती है। कर लगाती है। यदि राजा कुछ करता है तो केवल मन्त्रियों के सलाह से कार्य करता है। पर अब यह नहीं है। मन्त्रिगण राजा के नाम में कार्य करते हैं। पहले मन्त्री लोग सलाह देते थे और राजा निश्चय करता था। पर अब व्यवहार में राजा चाहे तो सलाह दे सकता है और आखिरी निर्णय मन्त्रियों का ही होता है। ऊपर से देखने में स्वरूप और बनावट तो वैसी है पर आन्तरिक कार्यप्रणाली परिवर्तित हो गयी है।

### संक्षेप में ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली की

#### निम्नलिखित विशेषताएँ हैं:—

ब्रिटेन एक केन्द्रीय राज्य है। वह अमेरिका की तरह सब राज्य नहीं है।

वैधानिक नियम और साधारण कानून में कोई कानूनी भेद नहीं है।

पार्लमेण्ट सार्वभौमिक सस्था है। वह शासन के लिये साधारण कानून निर्माण करती है तथा वैधानिक नियमों में सशोधन करती है।

ब्रिटेन की पार्लमेण्ट के द्वारा बनाया हुआ कानून अमेरिकी अर्थ में अवैध नहीं हो सकता।

इङ्ग्लैण्ड में कोई सर्वोच्च न्यायालय नहीं है जिसे पार्लमेण्ट के कानूनों को अवैध करने का अधिकार हो। ब्रिटिश विधान अधिकार विभाजन के सिद्धान्त के अनुसार निर्मित नहीं है जहाँ शासन विभाग, व्यवस्थापक मण्डल तथा न्याय विभाग तीनों का पृथक पृथक प्रबन्ध और एक दूसरे से स्वतन्त्र होना माना जाता है।

अमेरिका की तरह राष्ट्रीय और राज्य सरकारों में कार्य और अधिकार का विभाजन इङ्ग्लैण्ड में नहीं है। पार्लमेण्ट किसी भी विषय और क्षेत्र के लिये कानून बना सकती है।

प्रोफेसर फ्रेडरिक आस्टिन औरों के अनुसार ब्रिटिश सरकार की विशेषताएँ—

1. Theory of Separation of Power,
2. European Governments

( १ ) ऐतिहासिक दृष्टि से राजा ( क्राउन ) सामान्य रूप से सभी अधिकारों की उत्पत्ति का स्रोत है ( २ ) शासन तथा कानून-निर्माण में कैबिनेट ( जो क्राउन के नाम पर काम करता है ) की प्रधानता और नेतृत्व- ( ३ ) पार्लामेण्ट की वैधानिक या कानूनी सावभौमिकता ( श्रेष्ठता ) । पार्लामेण्ट के सारे कार्य वैधानिक हैं । ( ४ ) नागरिक अधिकारों की रक्षा । पार्लामेण्ट को असीमित वैधानिक अधिकार प्राप्त है । पर इसका यह अर्थ नहीं है कि इंग्लैण्ड में नागरिक अधिकारों की रक्षा नहीं हो सकती या अन्य देशों के विधानों में मौलिक अधिकारों का उल्लेख है अतः नागरिक अधिकार अधिक सुरक्षित हैं । ब्रिटेन में भी वैधानिक सरक्षण प्राप्त है यद्यपि वे सरक्षण कहीं एक स्थान में तथा एक ही विधान के अन्तर्गत लिखित नहीं हैं । अधिकारों के विधेयक ( *Bill of Rights* ) जैसे महत्वपूर्ण कानून जो समय २ पर पार्लामेण्ट ने पास किया है वे कानून ब्रिटिश विधान के प्रारम्भिक और मौलिक अधिकार हैं । यद्यपि पार्लामेण्ट को यह शक्ति अधिकार है कि उन्हें साधारण तरीकों से जब चाहे बदल सकती है, पर पार्लामेण्ट ऐसा नहीं करती । इंग्लैण्ड की नागरिक स्वतन्त्रता "कामन ला" के द्वारा पूर्णरूप से सुरक्षित है । इंग्लैण्ड में "कानून का शासन" उसी तरह से दृढ़ है जैसे किसी देश में लिखित विधान है । "कानून का शासन" इंग्लैण्ड, के लम्बे चौड़े वैधानिक विकास में पार्लामेण्टरी विधियों तथा न्यायालयों के निर्णयों में निहित है । 'कानून का शासन' का अर्थ है कानून की श्रेष्ठता जिसमें कानून के समक्ष किसी व्यक्ति की इच्छा की प्रधानता नहीं होती । कानून के शासन में राज्य किसी तरह का आदेश चालू नहीं कर सकता, सम्पत्ति पर किसी तरह का नियन्त्रण नहीं हो सकता तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में किसी तरह कमी नहीं हो सकती । केवल कानून के सिद्धान्तों के अनुसार ही कोई नियन्त्रण या हस्तक्षेप हो सकता है । वह भी किसी अधिकारी व्यक्ति ही कानून के अनुसार करता है । कानून ही सर्वोपरि है । व्यक्ति या कोई अधिकारी किसी पद पर क्यों न हो, उसकी प्रधानता नागरिक स्वतन्त्रता में नहीं दी गयी है ।

पार्लामेण्ट यदि चाहे तो वह किसी भी समय किसी अधिकार को स्थगित कर सकती है, या नियंत्रित कर सकती है । युद्ध के समय राज्य की सुरक्षा के निबन्ध के द्वारा नागरिक अधिकारों पर नियन्त्रण किया गया था । कुछ अधिकार कुछ क्षेत्रों के लिये स्थगित कर दिये गये थे । पर इंग्लैण्ड में ऐसा कार्य केवल राष्ट्रीय संकटों के समय में ही होता है । नागरिक अधिकार इंग्लैण्ड में भी

उसी तरह सुरक्षित है जिस तरह किसी देश में हैं। आखिर कागजी घोषणाओं से अधिकार सुरक्षित नहीं होते, बल्कि परम्परा, सिद्धान्त और जनमत की शक्ति के द्वारा सुरक्षित होते हैं। भाषण की स्वतन्त्रता ब्रिटिश विधान की उसी तरह विशेषताओं में है जिस तरह मंत्रिपरिषद् का उत्तरदायित्व। यद्यपि दोनों ही लिखित विधान पर आश्रित नहीं हैं।

ब्रिटिश नरेश सभी अधिकारों का स्रोत है। वहीं से वैधानिक सस्थाओं का प्रारम्भ होता है। ब्रिटेन में प्राचीन समय से ही विधान की रूपरेखा राजा की सहायता के लिये राज्य के कार्यों में 'विटान' (*Witan*) नाम की सामन्तशाही सभा थी। इसी सभा में वर्तमान पार्लियामेंट का बीज छिपा हुआ था।

नार्मन विजय के बाद इङ्ग्लैण्ड के राजाओं ने विटान की जगह पर *Magnam Consilium* को बुलाया। यह "मैगनम् कनसिलियम्" विटान की तरह सामन्तशाही सस्था थी। फिर भी उस युग में यह पर्याप्त रूप से प्रतिनिधि सस्था मानी जाती थी। "मैगनम् कनसिलियम्" एक बड़ी सभा थी। इसका हर समय में मिलना आसान नहीं था। अतः राजा ने *Curia Regis* को बुलाना शुरू किया। "क्यूरिया रेजिस" का अर्थ "राजा का कोर्ट" या दरबार होता है। क्यूरिया रेजिस प्रायः मिला करती थी। राजप्रासाद के प्रमुख कर्मचारी, राजवंश के प्रमुख व्यक्ति तथा प्रमुख बैरन इसमें बुलाये जाते थे। इसके तीन मुख्य कार्य थे — न्याय सम्बन्धी, शासन सम्बन्धी और राजस्व सम्बन्धी। इसी क्यूरिया रेजिस से *Exchequer Privy Council* तथा न्याय मण्डल निकले। न्याय मण्डल में भी तीन भिन्न तरह की न्याय पद्धति का विकास हुआ—किंग्स बेच, कामन लीज, और चान्सरी।

कुछ दिनों के बाद क्यूरिया रेजिस समाप्त हो गयी। क्योंकि इसके कार्य भिन्न भिन्न रूप में पृथक पृथक सस्थाओं के द्वारा होने लगे। एक्स चैकर का सम्बन्ध राज्य के राजस्व का प्रबन्ध करना था। न्याय मण्डल तो धीरे धीरे स्वतन्त्र सस्था के रूप में स्थिर हुआ। क्यूरिया रेजिस का एक प्रमुख कार्य जिसमें राजा कुछ चुने हुए लोगों को राज्य की गोपनीय बातों में सलाह लेने के लिये बुलाता था प्रिवी कौंसिल में होने लगा। अतः क्यूरिया की जगह पर प्रिवी कौंसिल ही प्रमुख हो गयी। बाद में इसी प्रिवी कौंसिल से कैबिनेट का विकास हुआ। पर कैबिनेट प्रिवी कौंसिल को समाप्त नहीं कर सकी। आज भी प्रिवी-कौंसिल वर्तमान है।

इस प्रकार इङ्गलिश सविधान में सर्वप्रथम इङ्गलैण्ड का राजा है। राजा नाममात्र का अधिकारी है। परन्तु वह एक आवश्यक अङ्ग की पूर्ति करता है। राजा का सारा कार्य मन्त्रि-मण्डल के द्वारा पूरा किया जाता है। मन्त्रि-मण्डल की नियुक्ति राजा ही करता है। पर इसमें उसको स्वतन्त्रता नहीं है। परम्परा के अनुसार साधारण सभा के निर्वाचन के बाद बहुमत दल के नेता को राजा मन्त्रिमण्डल निर्माण के लिये निमन्त्रित करता है। बहुमत दल के नेता के निमन्त्रण स्वीकार कर लेने पर वह प्रधान मन्त्री बना दिया जाता है। बाद में प्रधान मन्त्री की सलाह से राजा मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति करता है। मन्त्रियों में विभागों का बँटवारा प्रधान मन्त्री की राय से ही होता है। मन्त्रिमण्डल के बन जाने पर राजा का कार्य समाप्त प्रायः हो जाता है। मन्त्रिमण्डल राज्य का शासन प्रबन्ध राजा के नाम पर करता है।

मन्त्रिमण्डल अपने कार्यों के लिये पार्लामेण्ट के प्रति उत्तरदायी है।

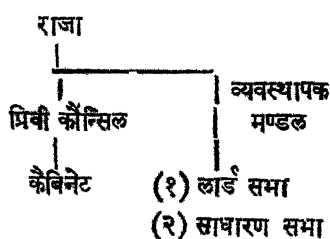
पार्लामेण्ट में दो सदन हैं:—( १ ) लार्ड सभा ( २ ) साधारण सभा।

लार्ड सभा दुनियाँ की सबसे पुरानी सस्था है। इसमें दो तरह के सदस्य होते हैं—( १ ) वयस क्रमागत ( २ ) जीवन सदस्य।

लार्ड सभा जनता की निर्वाचित सभा नहीं है इसलिये मन्त्रिमण्डल इसके प्रति उत्तरदायी नहीं है।

साधारण सभा जनता के द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि सभा है। इसका निर्वाचन पाँच वर्ष के लिये वयस्क मताधिकार के द्वारा होता है वही सभा मन्त्रिमण्डल को नियन्त्रित करती है। ब्रिटेन के आयव्ययक को यही पारित करती है।

### शासक मण्डल





## ब्रिटेन का वैधानिक राजतन्त्र

प्राचीन समय से ही राज्य का एक प्रधान होता आया है। आधुनिक समय में भी यह प्रणाली थोड़े से देशों को छोड़ कर अन्य सभी देशों में वर्तमान है। सौविधत सघ और उसकी प्रणाली को अनुकरण करने वाले देश राज्य का एक प्रधान नहीं रखते। राज्यों के प्रधान राजा, राष्ट्रपति, गवर्नर-जेनरल या अविनायक होते हैं। इङ्गलण्ड में राज्य का प्रधान राजा है। इस देश का राजवग बहुत प्राचीन है। एक समय आ जब राजाओं का निर्वाचन होता था और प्रत्येक राजा व्यक्तिगत अधिकार से ही राजा था। उसके मरने पर शासन की क्रमबद्धता में सम्बन्ध विच्छेद हो जाता था। क्रमशः राजत्व वंशक्रमागत हो गया और इसने सस्था, पद या कार्य का रूप ग्रहण किया। एक राजा के आने और दूसरे के जाने से राजत्व में कोई भेद या शून्यता नहीं हुई।<sup>1</sup>

ब्रिटिश विधान का सारा विकास तो क्रमशः शक्ति और अधिकारों के हस्तान्तरण की कहानी है। पहले राजा अपने अधिकारों का प्रयोग व्यक्तिगत रूप में करता था। अब राजा का व्यक्तिगत रूप से अधिकार समाप्त हो गया। वह एक सस्था के रूप में अधिकार का प्रयोग करता है। अर्थात् राजा अब राजत्व के रूप में परिणत हो गया है। राजत्व का अर्थ यह है कि राजा के अधिकार अब व्यक्तिगत नहीं रहे, वह एक सस्था या पद का रूप हो गया। अंग्रेजी में इसे 'क्राउन'<sup>2</sup> कहते हैं। अर्थात् सारा अधिकार राजा के पास से *Crown* 'क्राउन' के पास चला गया।

राजा और राजत्व (*Crown*) का भेद इस वाक्य से प्रकट होता है—

“राजा पञ्चत्व को प्राप्त हो गया, राजा चिरायु हो।<sup>3</sup> इसका राजत्व की अर्थ यह हुआ कि राजा मर गया और राजत्व चिरजीवी हो। अमरता एक राजा ने जो राजपद दूसरे राजा को हस्तान्तरित किया वह चिरायु हो। एक राजा की मृत्यु से राजत्व के अधिकारों और कर्तव्यों में कोई भेद नहीं होता, जैसे एक राष्ट्रपति के हटने पर दूसरा राष्ट्रपति आ जाता है। राजत्व एक कृत्रिम व्यक्तित्व है, एक संस्था है। इसे वैव व्यक्तित्व प्राप्त है और इसकी मृत्यु नहीं होती। यह अमर और स्थायी है।

1 OGG European Governments, P 42

2 Crown का अर्थ 'राजत्व' से है।

3. "The king is dead, Long live the king

एक राजा के मरने पर एक क्षण के लिये भी राजत्व की शक्ति, कार्य और राजशक्ति का लोप नहीं होता। प्रसिद्ध लेखक वाल्टर बेजहॉट<sup>1</sup> के शब्दों में “राजा को सेना के भंग कर देने का अधिकार है, नौ सना को तोड़ देने की शक्ति है, कौरवावल के बच कर सधि करने का अधिकार है, प्रत्येक प्रजा को लाड बना सकता है, सभी अभियुक्तों को क्षमादान दे सकता है और अन्य कार्य कर सकता है जिसका सोचना भी खतरनाक है।” इसका अर्थ यही है कि ये सारे कार्य राजा स्वयं नहीं कर सकता बल्कि मन्त्रियों की सलाह से कर सकता है। मन्त्रिगण साधारण सभा (*House of Commons*) के प्रति उत्तरदायी होते हैं। कामन सभा जनता की प्रतिनिधि है। इस तरह क्राउन अब एक राजचिह्न या राजपद के रूप में अवस्थित है। राजा के सारे कार्यों का उत्तरदायित्व मन्त्रियों के ऊपर है जो पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी हैं और वह पार्लियामेंट राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी है। राजा स्वयं अर्थात् व्यक्तिगत रूप से कुछ नहीं कर सकता। राजा के व्यक्तिगत अधिकार बहुत दिन हुए समाप्त हो गये।

ब्रिटिश राजत्व वंश क्रमानुगत सस्था है। इसकी व्यवस्था पार्लियामेंट उत्तराधिकार के नियमों के द्वारा करती है। उत्तराधिकार के उत्तराधिकार नियम १७०१ ई० में पार्लियामेंट के द्वारा निश्चित किये गये थे। का नियम अभी तक उन्ही नियमों के द्वारा उत्तराधिकार चलता है। इसके अनुसार राज्य का उत्तराधिकार हनोवर की राजकुमारी सोफिया के वंश को प्राप्त है। राजकुमारी सोफिया राजा जेम्स प्रथम की पौत्री थी। अतः १९१७ तक ‘राजवंश हनोवर वंश’ (*House of Hanover*) के नाम से विभूषित था परन्तु प्रथम महायुद्ध के अवसर पर यूटन लोगों के विरुद्ध विशेष भावना देखकर राजवंश की उपाधि में परिवर्तन हो गया। यह अब ‘विंडसर वंश’ (*House of Windsor*) के नाम से पुकारा जाता है। प्रत्येक राज्य के उत्तराधिकारी को प्रोटेस्टैण्ट धर्म का मानना आवश्यक है। इंग्लैण्ड का राजा भारत का सम्राट था। परन्तु अब ‘सम्राट’ शब्द राजपदवी से निकाल दिया गया। प्रथा के अनुसार बड़े पुत्र को ही उत्तराधिकार प्राप्त होता है। जिस तरह छोटे पुत्रों के आगे बड़े पुत्रों का अधिकार श्रेष्ठ है, उसी तरह पुत्रियों के आगे पुत्रों का अधिकार श्रेष्ठ होता है। यदि कोई राजकुमारी उत्तराधिकार

1 Walter Begehote • Constitution

2. Principle of primogeniture.

के कारण राजत्व प्राप्त करती है तो उसे राजत्व के सभी मूल-अधिकार प्राप्त होते हैं। परन्तु किसी राजा की रानी या अपने पति के राजा होने से रानी हुई है उसे राजत्व के मूल-अधिकार नहीं मिलते। उसी तरह कोई राजकुमारी यदि पुरुष उत्तराधिकारी के नहीं रहने पर राजत्व प्राप्त करती है तो उसके पति को राजत्व की पदवी नहीं मिल सकती। उसे राजा नहीं कहा जा सकता। जिस तरह विक्टोरिया के पति को केवल प्रिंस कन्सर्ट *Prince Consort* की पदवी मिली थी।

इङ्ग्लैण्ड का राजा राजगद्दी त्याग सकता है जिस तरह एडवर्ड अष्टम ने १९३६ में किया। राजगद्दी छोड़ने के पहले इस राजगद्दी छोड़ना सम्बन्ध में जितनी बातें हुई या विवाद हुए वे सभी जनता के समक्ष नहीं आये और शायद नहीं आयेगे। परन्तु पार्लमेण्ट में एक साधारण वक्तव्य प्रधान मन्त्री ने दे दिया था। एडवर्ड चालीस वर्ष की उम्र तक कुँआरे ही रहे और उसके बाद एक महिला से शादी करने की इच्छा प्रकट की। उस महिला ने अपनी दो शारदियाँ की थी। पहली शादी का तलाक हो चुका था। दूसरी शादी के पति को भी तलाक देने वाली थी। अब तीसरी शादी एडवर्ड से होने को थी। एडवर्ड ने यह प्रस्ताव किया कि उनकी यह स्त्री रानी की पदवी से वञ्चित रहे। यह कार्य बिना पार्लमेण्ट की स्वीकृति के नहीं हो सकता था। मन्त्रियों ने इस कार्य के लिये पार्लमेण्ट को कानून बनाने की सलाह देने से इन्कार किया। अन्य ब्रिटिश डोमिनियन के प्रधानमन्त्रियों से भी सलाह मशविरा हुआ था और सभी ने ऐसे कार्य के औचित्य को प्रसन्न नहीं किया। ऐसी परिस्थिति में एडवर्ड के लिये उस शादी की इच्छा त्यागने या राजगद्दी त्यागने में से किसी एक मार्ग को अपनाना आवश्यक था। एडवर्ड ने राजगद्दी त्याग दी। एडवर्ड ने अपनी इच्छा के अनुसार ११३६ के दिसम्बर में राज्य त्यागने के कानून पर हस्ताक्षर कर दिया। तब उनके छोटे भाई (अर्थात् जार्ज पञ्चम के द्वितीय पुत्र) जो यार्क के ड्यूक थे जार्ज षष्ठ के नाम से राजा हुए।

जब किसी राजकुमार या राजकुमारी को अठारह वर्ष से कम की उम्र में राजगद्दी मिलती है तो वह जब तक बयस्क नहीं हो जाता तब तक के लिये रीजेन्सी स्थापित होता है।

१९३७ का रीजेन्सी कानून १९३७ के पहले कोई निश्चित नियम नहीं था। प्रत्येक

अवसर पर उपयुक्त प्रबन्ध हो जाता था। अल्पवयस्क राजा या रानी के निकट सम्बन्धी रीजेण्ट नियुक्त हो जाते थे। पर १९३७ में रीजेन्सी कानून बन गया। इसके अनुसार सबसे निकट का वयस्क उत्तराधिकारी राजा या रानी की अल्प-वयस्कता तक रीजेण्ट का कार्य करेगा। इसमें यह भी नियम बना है कि यदि राजा या रानी मस्तिष्क या शरीर की अयोग्यता के कारण राजकार्य करने में अयोग्य हो तो उनकी रूग्णता अथवा उनके स्वस्थ होने तक नियमानुसार योग्य रीजेण्ट राजकार्य करेगा। यदि रोग या देश से बाहर जाने के कारण राजकार्य करने में राजा असमर्थ हो तो उसके लिये पाँच परामर्शदाताओं का एक कमीशन राजकीय अधिकारों के प्रयोग के लिये नियुक्त होगा। १९३७ का रीजेन्सी कानून केबल ग्रेट ब्रिटेन और क्राउन उपनिवेशों के लिये ही लागू है। रीजेन्सी के सम्बन्ध में प्रत्येक को अपना रीजेन्सी नियम बनाने का अधिकार है। १९३१ के वेस्ट मिनिस्टर कानून (*Statute of West Minister*) के अनुसार राजगद्दी के उत्तराधिकार के नियम में कोई परिवर्तन करने पर विभिन्न ब्रिटिश डोमिनियन के पार्लियामेंट तथा ब्रिटिश पार्लियामेंट की स्वीकृति की आवश्यकता है।

गद्दी पर आसीन राजा के प्रथम पुत्र को वेल्स के राजकुमार की पदवी प्रथा के अनुसार मिलती है। वेल्स के राजकुमार को इस पदवी के कारण कोई राजकीय अधिकार प्राप्त नहीं होता। इस समय कोई वेल्स का राजकुमार नहीं है। वर्तमान राजा जार्ज षष्ठ को कोई पुत्र नहीं है। राजकुमारी एलिजाबेथ ही राजा की सब से बड़ी पुत्री है तथा राज्य की उत्तराधिकारिणी है।

बहुत पुराने समय में राजाओं को अपनी जमींदारी से पर्याप्त आय थी। क्योंकि वे बहुत बड़े जागीरों के मालिक भी होते थे। उन्हें अपनी सिविल लिस्ट जमीर या जमींदारी से इतनी आमदनी होती थी कि अपना खर्च चलाने के बाद अपने परिवार का भी खर्च चलाते थे। जनता से कमी २ विशेष कार्यों के लिए टैक्स लिये जाते थे। पुराने समय में टैक्स प्रायः युद्ध के लिये ही लिये जाते थे। पर ज्यों २ समय व्यतीत होता गया राज्य का खर्च भी बढ़ता गया। पार्लियामेंट प्रति वर्ष राज्य के आय व्यय का अनुमान-पत्र स्वीकार करती है। १६८९ तक राजा के व्यक्तिगत खर्च और सार्वजनिक व्यय में कोई भेद नहीं किया जाता था। पर बाद में राजा के लिये पृथक आय स्वीकृत होने लगी। जब कोई नया राजा राजगद्दी पर बैठता है तो उस समय

उसके खर्चों के लिये पार्लामेंट एक निश्चित रकम स्वीकृत कर देती है। इसे (सिविल लिस्ट) *Civil list* कहते हैं। यह विशेष कायो के लिये तथा राजा को अपने मनसे किसी कार्य पर खर्च करने के लिये दिया जाता है। इस समय करीब करीब चार सौ हजार पौण्ड (400,000) प्रति वर्ष मिलता है।

लॉवेल ने अपनी पुस्तक 'दि गवर्नमेण्ट आफ इङ्गलैण्ड' में लिखा है कि राजत्व (क्राउन) के इङ्गलिश राजत्व के अधिकार पर भिन्न २ दृष्टिकोण अधिकार से विचार हो सकता है।

प्रथमतः कौन से अधिकार वैधरूप से (कानूनी रूप से) राजत्व में निहित हैं? अर्थात् कानूनरूप से कौन २ अधिकार राजा के पास हैं?

दूसरा—व्यवहार में वे अधिकार कितनी दूर तक प्रयोग में आते हैं?

तीसरा—राजा का वास्तविक अधिकार कितना है? अर्थात् उनकी व्यक्तिगत इच्छा से कितने अधिकारों का प्रयोग हो सकता है? और इन अधिकारों के प्रयोग में मंत्रियों का कहाँ तक हाथ है?

चौथा—कहाँ तक उनका कार्य पार्लामेंट के द्वारा नियन्त्रित होता है

लॉवेल का मत है कि कभी कभी यह कहना असम्भव है कि जो अधिकार व्यवहार में प्रयोग नहीं हो सकता वह वैधरूप से राजा के अधिकार में है या नहीं। किसी सन्देहात्मक अधिकार के प्रयोग पर पार्लामेंट में विवाद हो सकता है या ऐसे अवसर पर न्यायालय अपना निर्णय दे सकते हैं। परन्तु अब इस युग में ऐसे प्रयोग बहुत कम होते हैं। कितने ही अधिकार हैं जिनका प्रयोग बहुत दिनों से नहीं हुआ और अब कोई सरकार उन अधिकारों के प्रयोग की बात सोच नहीं सकती।

राजा के अधिकारों के दो साधन हैं—एक तो कानूनी है—जिसे समय पर पार्लामेंट ने राजा (क्राउन) को अधिकार दिये हैं। दूसरा साधन है—राज अधिकार या प्रारम्भिक राजकीय अधिकार जिसे अंग्रेजी में प्रेरोगेटिव *Prerogative Rights* अधिकार कहते हैं। इस अधिकार को प्रोफेसर डैड्स्ली के शब्दों में यों कह सकते हैं कि राजा कि वे मौलिक विवेकपूर्ण<sup>३</sup> अधिकार

1 Lowell—Government of England, Vol 1, Page 18

2 Prof Dicey Law of the Constitution, P ३६६

3. Discretionary Rights—जिसके प्रयोग में राजा अपने विवेक का प्रयोग करता हो। मंत्रियों की सलाह के लिये बाध्य नहीं है।

जो किसी समय उनके हाथ में गहने दिया गया हो। दूसरे शब्दों में पुरानी प्रथा के अनुसार या 'कामन लॉ' अधिकार जो राजा के पास सुरक्षित रह गये हों। राजा के अधिकारों का यह भेद ठीक नहीं है क्योंकि राजा के बहुत से पुराने अधिकार ( प्रेरोगेटिव अधिकार ) *Prerogative Rights* पार्लामेण्ट के नियमों से व्यवस्थित और वेधता प्राप्त करते हैं। इसलिये यह कहना कठिन है कि राजा ( क्राउन ) के अधिकारों का प्रयोग इस समय पार्लामेण्ट के नियमों के द्वारा हो रहे हैं या पुराने प्रेरोगेटिव अधिकारों के आधार पर हैं।

बहुत से ब्रिटिश सविधान पर लिखने वाले लेखकों ने राजा के अधिकार और प्रेरोगेटिव अधिकारों में भेद माना है। श्री लॉवेल ने दोनों में भेद स्वीकार किया है।

परन्तु प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि दोनों में भेद व्यावहारिक महत्व का नहीं है क्योंकि राजा ( क्राउन ) के पास कोई ऐसा अधिकार नहीं है जिसे पार्लामेण्ट यदि चाहे तो न छीन ले। इसलिये कोई अधिकार राजकीय एकतन्त्रवाद के युग से आया है या वैधानिक विकास के युग में प्राप्त हुआ है यह केवल पुरातत्त्ववेत्ताओं के महत्व की वस्तु है। सब से महत्वपूर्ण बात यह है कि राजा ( क्राउन ) जो कुछ करता है वह ब्रिटिश जनता के शासक मण्डल के रूप में करता है और इसलिये पार्लामेण्ट के नियन्त्रण में है।

राजा ( क्राउन ) केवल इंग्लैण्ड का प्रधान शासक ही नहीं है वह राष्ट्रीय व्यवस्थापक का एक अभिन्न अङ्ग है। कानून निर्माण राजा राज्य का एक में राजा की स्वीकृति की आवश्यकता है। उसी तरह राजा बिह्व है राजा न्याय का स्रोत है और ज़मादान करने में समर्थ है। इस तरह राजा ( क्राउन ) राज्य के तीनों प्रधान अंग ( अवयव ) व्यवस्थापक मण्डल, शासक मण्डल और न्याय विभाग का प्रतिनिधित्व करता है। तीनों अङ्ग राजा में राजबिह्व के रूप में केन्द्रित हैं।

कानून बनाने का सारा अधिकार राजा को पार्लामेण्ट के साथ प्राप्त है। राजा को कानून बनाने का कोई व्यक्तिगत या राजा होने के नाते अधिकार नहीं है। बहुत पहले राजा को ही पार्लामेण्ट की स्वीकृति के बिना आदेश (*Decrees*) अधिकार

जारी करने का अधिकार था। ऐसे आदेशों को 'आर्डिनेन्स' कहते हैं। परन्तु आर्डिनेन्स जारी करने का अधिकार भी बहुत पहले ही में समाप्त हो गया है।

राजा स कौंसिल आदेश दे सकता है परन्तु ऐसे आदेश का कोई वैध अर्थ नहीं होगा जब तक पार्लमेण्ट के किसी कानून के द्वारा स-कौंसिल राजा को स-कौंसिल आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त न भदेश हो। स कौंसिल-आदेश इस समय पार्लमेण्ट की स्वीकृति से बहुत बन रहे हैं।

सभी कानून राजा के साथ पार्लमेण्ट के द्वारा पास किये जाते हैं। पार्लमेण्ट का कोई कानून कार्य में नहीं आ सकता जब तक कानून उस पर राजा का हस्ताक्षर न हो जाय। परन्तु राजा की स्वीकृति कभी नकारात्मक नहीं होता। प्रायः यह प्राप्त हो ही जाती है।

राजा (क्राउन) पार्लमेण्ट की बैठक बुलाता है। पार्लमेण्ट की बैठक वर्ष में एक बार होना आवश्यक है। इसके लिये कोई कानून नहीं है कि पार्लमेण्ट की बैठक वर्ष में एक बार अवश्य ही हो परन्तु यदि पार्लमेण्ट की बैठक कम से कम वर्ष में एक बार न हो तो कितने ही आवश्यक कानूनों की अवधि समाप्त हो जायेगी और साथ ही साथ व कानून समाप्त हो जायेंगे। सैनिक कानून (*Military law*) केवल एक वर्ष के लिये ही पास होता है। आय-कर केवल एक वर्ष के लिये पास होता है। ग्रासन का खर्च केवल एक वर्ष के लिए स्वीकृत होता है।

राजा पार्लमेण्ट को प्रत्येक सत्र (अर्थात् शीत कालीन या ग्रीष्मकालीन अधिवेशन) के बाद उसे विसर्जित करता है। कार्यकाल समाप्त होने पर या साधारण निर्वाचन के समय पार्लमेण्ट को भङ्ग करता है। जब नयी पार्लमेण्ट साधारण निर्वाचन के बाद बैठती है तो राजा उसे वन्यवार्द देता है तथा उसमें अपना भाषण देता है।

- 1 Orders in Council के द्वारा बहुत से नियम नागरिक स्वास्थ्य, शिक्षा तथा व्यवसाय इत्यादि पर हैं। ये सभी नियम पार्लमेण्ट की स्वीकृति से हैं।
- 2 Prorogue
- 3 Dissolve
- 4 Greetings

परन्तु राजा को व्यक्तिगत रूप से इन कार्यों के करने का कोई अधिकार नहीं है। इन कार्यों में उनका कोई अपना विवेक नहीं है। मन्त्रिगण ही निश्चय करते हैं कि पार्लमेण्ट का अधिवेशन कब होगा, उसका विसर्जन कब होगा; और वह कब भंग होगी। राजा का भाषण जो पार्लमेण्ट के प्रारम्भ होने पर पढा जाता है, वह भी प्रधान मन्त्री का लिखा रहता है। भाषण में कैबिनेट के मत और विचार का ही प्रकटीकरण होता है। राजा के व्यक्तिगत विचारों से कोई अभिप्राय नहीं होता। राजा अपना भाषण देकर वहाँ से चला आता है, फिर उसके बाद पार्लमेण्ट के उस अधिवेशन में कभी नहीं जाता। पार्लमेण्टरी अधिकारों के विकास के प्रथम काल में तो राजा स्वयं पार्लमेण्ट के अधिवेशनों में अव्यक्त होता था परन्तु इधर गत दो सौ वर्षों में कोई राजा पार्लमेण्ट के अधिवेशनों में उपस्थित नहीं हुआ, वह भी केवल पार्लमेण्ट के प्रारम्भ और समाप्त होने के समय को छोड़कर और वह भी बराबर नहीं।

जब पार्लमेण्ट कोई बिल पास कर लेती है तो वह राजा के सामने उसकी स्वीकृति<sup>1</sup> के लिये जाता है। यह राजस्वीकृति वह स्वयं कानूनों पर राजा दे सकता है या इसके लिये वह कमिश्नरों की नियुक्ति कर सकता है जो राजा के नाम में बिल की स्वीकृति की घोषणा कर देंगे। आज कल प्रायः वही प्रथा है। राजा की स्वीकृति राजा के हस्ताक्षर के द्वारा अब नहीं होती। राज-स्वीकृति अब केवल वैध रूप के ढंग में ही रह गया है। राजा उन बिलों को कभी पढ़ता नहीं। उसे पढ़ने की भी आवश्यकता नहीं है। उनके लिये उसका कोई उत्तर-दायित्व नहीं है। इतना ही पर्याप्त है कि दोनों सभाओं ने उसे पास कर दिया है। यदि मन्त्रिमण्डल का सहयोग नहीं होता तो बिले पास नहीं होतीं। यदि राजा कभी अपनी स्वीकृति देने से इनकार करे तो क्या होगा? इसका उत्तर कठिन है। मन्त्रिमण्डल पदत्याग कर देगा। मन्त्रिमण्डल राजा के विश्वास प्राप्त किये बिना कार्य नहीं कर सकता। इसके बाद राजा दूसरे व्यक्ति को प्रधान मन्त्री बनायेगा और वह प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल निर्माण करेगा। परन्तु साधारण सभा (*House of Commons*) उस मन्त्रिमण्डल को स्वीकार नहीं करेगा। इस पर उस कामन सभा को राजा भंग कर देगा और नया निर्वाचन होगा। यदि नयी पार्लमेण्ट में राजा के द्वारा नियुक्त मन्त्रि-

1 Assent to laws



मण्डल का बहुमत नहीं हुआ तो राजा के लिये परिस्थिति नाजुक हो जायेगी और उन्हें राजगद्दी त्यागने के अतिरिक्त और कोई उपाय नहीं रह जायेगा।

लेकिन अब ऐसी स्थिति आ ही नहीं सकती। गत ऊई सौ वर्षों के भीतर राजाओं ने पार्लियामेंट के द्वारा पास किये गये बिलों को अस्वीकार नहीं किया है। अतः राज विटो ( प्रतिषेध ) अब समाप्त हो गया और पुनः यह चालू नहीं हो सकता।

राज्य का अधिकार घट गया, पर राजा का प्रभाव अभी नहीं समाप्त हुआ। प्रथा तथा राजकीय शिष्टता के अनुसार राजा का प्रभाव मन्त्रिमण्डल राजा को उन सभी प्रस्तावों और बिलों की सूचना देता—जो व अपनी तरफ से पार्लियामेंट में उपस्थित करते हैं। बहुत से छोटे कार्या या छोटी बातों से राजा को परीक्षण करने की आवश्यकता नहीं होती, परन्तु जब कोई महत्वपूर्ण बिल पर विचार होने वाला हो तो प्रधान मन्त्री का यह कर्तव्य होता है कि राजा के विचारों से अवगत हो जाये। राजा के मत की मान्यता या अमान्यता प्रश्न की गम्भीरता तथा परिस्थिति पर ही निर्भर करता है। पर मन्त्रियों का मत ही अन्तिम निर्णय के रूप में रहता है। बहुत कुछ तो राजा के व्यक्तित्व और उसकी योग्यता पर निर्भर करता है। और कुछ तो उसके तथा प्रधान मन्त्री के आपसी सम्बन्ध पर निर्भर करता है। यह धनिष्ठ और सौहार्द पूर्ण भी हो सकता है या बिल्कुल रिजर्व और सरकारी दग का।

महारानी विक्टोरिया और डिज़रेली में बड़ा सौहार्द था। डिज़रेली महारानी से प्रत्येक महत्वपूर्ण विषयों पर राय लेता था। परन्तु महारानी ग्लैडस्टोन को नहीं चाहती थी। ग्लैडस्टोन का कुछ तरीका ऐसा था जो महारानी को पसन्द नहीं था। एडवर्ड सप्तम एक अच्छे राजनीतिज्ञ और कूटनीतिज्ञ थे। उन्हें दुनियाँ का पूरा अनुभव प्राप्त था। यदि मन्त्रियों के साथ कोई मतभेद होता था तो वह अपने ही पास रख लेते थे। अर्थात् उसे कभी प्रकट नहीं करते थे। जार्ज पञ्चम ने प्रायः विभिन्न विचार वाले प्रधान मन्त्रियों से अपना सौहार्द पूर्ण सम्बन्ध कायम रखा था। बाल्डविन, लायड जार्ज और रैमजे मैकडोनल्ड—तीनों उनसे सबाह मशविरा लेते थे। एडवर्ड अष्टम ने बहुत थोड़े दिनों तक राज्य किया और यह कहा नहीं जा सकता कि मन्त्रियों के साथ उनका कैसा सम्बन्ध था। पर ऐसी बातें हैं जिनके आधार पर कहा जा सकता है कि उनके विचार

मन्त्रियों से मिलते नहीं थे। कहाँ तक ब्रिटिश नरेश अपने मन्त्रियों को अपने व्यक्तिगत विचारों से प्रभावित करता है या कहाँ तक मन्त्रिगण उसके विचार को स्वीकार करते हैं—इसे जानने का कोई तरीका नहीं है। दोनों तरफ के विचारों का आदान-प्रदान बहुत ही गुप्त रहता है।

राजा ग्रेट ब्रिटेन का प्रधान शासक है। देश का सारा राष्ट्रीय शासन राजा के नाम से होता है। यह राजा का कार्य है कि वह ब्रिटिश नरेश देवे कि कानूनों के अनुसार कार्य होता है या नहीं? का शासकीय पार्लमेण्ट के द्वारा पास किये गये कानूनों को कार्य रूप में अधिकार लाने का सारा अधिकार और उत्तरदायित्व प्रधान शासक के ऊपर है। राज्य के सभी बड़े-बड़े कर्मचारी उसी के द्वारा नियुक्त होते हैं। स्थल सेना, समुद्री बेड़ा तथा हवाई सेना के बड़े अफसरों की नियुक्ति तथा राजदूतों की नियुक्ति सभी राजा के द्वारा होती है। इन लोगों को पदच्युत करने या अस्थायी रूप से कार्य से स्थगित करने का अधिकार राजा को प्राप्त है। पार्लमेण्ट से स्वीकृति के बिना युद्ध की घोषणा करने का और सन्धि करने का अधिकार है। राजा के शासकीय अधिकार दो तरह के हैं— (१) प्रेरोगेटिव और (२) कानूनी। राजा के प्रेरोगेटिव अधिकार बहुत-से समाप्त हो गये हैं। इस समय यह कहना कठिन होगा कि राजा का कौन सा प्रेरोगेटिव अधिकार है। जो प्रेरोगेटिव अधिकार समाप्त नहीं हुए हैं, वे पार्लमेण्टरी कानून के द्वारा संचालित और नियमित हो चुके हैं। फिर भी राजा को क्षमा करने का अधिकार है। वह लार्ड बनाता है। राज्य की तरफ से पदवी या गौरव प्रदान करने का अधिकार राजा को ही है। राजा इङ्गलिश चर्च का प्रधान है। प्रधान होने के नाते वह चर्च के कन्वोकेशन को बुलाता है। वह आर्च बिशप, बिशप तथा अन्य चर्च के प्रधान अधिकारियों की नियुक्ति करता है। पार्लमेण्टरी नियमों के अन्तर्गत ही सेना और समुद्री और हवाई बेदों के प्रधान की हैसियत से भर्ती करना और उनके ऊपर नियंत्रण का उसे अधिकार है। अन्य राष्ट्रों के सम्बन्ध में अपने देश का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार प्राप्त है। युद्ध, शान्ति और सन्धि करने का अधिकार है। ये सभी अधिकार पहले प्रेरोगेटिव थे। परन्तु इन पर पार्लमेण्टरी नियमों ने अपना आकार चढ़ा दिया।

## पार्लमेण्टरी कानून के अन्तर्गत शासकीय अधिकार

एक समय आया जब पार्लमेण्ट राजा के व्यक्तिगत अधिकारों के ऊपर नियन्त्रण करने लगी। पर उस नियन्त्रण का ही फल हुआ कि पार्लमेण्ट ने अपने कानूनों के द्वारा बहुत से नये नये अधिकार राज्य के प्रधान शासक को सौंपा। इस यान्त्रिक युग में राज्य के कार्यों की सीमा बढ़ती जा रही है। अतः पार्लमेण्ट कानूनों के द्वारा प्रबन्ध और निर्देश का अधिकार राजा को देती जा रही है। स्थानीय सरकार, सार्वजनिक स्वास्थ्य, श्रमिक वर्ग की समस्याएँ, शिक्षा, ड्रामैक, विद्युत के द्वारा प्रकाश, यातायात तथा अन्य सार्वजनिक एवं उपयोगी व्यवसायों का प्रबन्ध सरकार को प्राप्त हो रहा है। इस प्रकार क्राउन के अधिकार पुराने समय की अपेक्षा इस समय बहुत अधिक हो गये हैं।

यों तो क्राउन के अब कोई मौलिक अधिकार अब्बग नहीं हैं, पर पार्लमेण्ट के साथ या उसके द्वारा प्रदत्त (क्राउन के) राजत्व के अधिकारों की बहुत अधिकार हैं। यदि यह कहा जाय कि अधिकारता क्राउन को अधिकारों में अभिवृद्धि हुई है तो कोई अत्युक्ति न होगी। इतना ही नहीं, पार्लमेण्ट के द्वारा क्राउन *Bye law* को अर्थात् पार्लमेण्टरी कानून की पूर्णता करने के लिये आर्डर-इन-कौन्सिल बनाने का अधिकार है। पार्लमेण्टरी कानून—  
स्वाधारणतः सैद्धान्तिक धाराओं को स्वीकार करके, उन्हें उपनियमों के द्वारा पूरा करने का सारा अधिकार क्राउन को दे देते हैं।

यों तो अब क्राउन के अधिकारों की अभिवृद्धि हुई है और पहले की अपेक्षा क्राउन को अधिक अधिकार प्राप्त हैं। कितने ही लेखक ऐसी राजा के समाप्त पदावली या वाक्य का प्रयोग करते हैं जिनका अब अर्थ अधिकार समाप्त हो गया है।

अग्नेज जाति प्रायः इहाराया करती है कि “राजा न्याय और मान का स्रोत” है। परन्तु यह पदावली बिल्कुल अलङ्कारिक है। यह बहुत राजा न्याय का पुराने समय का विस्मृत चिह्न है जब सचमुच राजा न्याया-स्रोत है लयों के निर्णय को सुनता था और न्याय करता था। आज तो राजा और क्राउन दोनों (राजत्व) किसी भी अर्थ में न्याय के स्रोत नहीं रह गये हैं। केवल एक ही सीमित अर्थ में यह सार्थक है

जब प्रिबी कौंसिल की न्यायकारिणी समिति के पास मुकदमे फैसले के लिये आते हैं। क्राउन को नये न्यायालय स्थापित करने का अधिकार नहीं है। किसी भी स्थापित न्यायालय के अधिकार क्षेत्र और कार्य-विधि में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। न्यायाधीशों की संख्या घटाने या बढ़ाने, उनकी नियुक्ति की प्रणाली बदलने या उनके कार्यकाल परिवर्तित करने का अधिकार नहीं है। न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती है और वे अपने चरित्र की शुद्धता रखने पर हटाये नहीं जा सकते। क्राउन को क्षमा करने का प्रेरोगेटिव अधिकार है, पर यह अधिकार न्याय विभाग का नहीं है। यह ही तो शासकीय अधिकार है।

उसी तरह 'राजा मान और प्रतिष्ठा का स्रोत है' कहा जाता है। पर इसका कुछ भी अर्थ नहीं है। कैबिनेट प्रणाली के विकास के पहले राजा स्वयं अपने विवेक से लोगों को लार्ड बनाता था। कोई बैरन, कोई वाइकाउण्ट, कोई मार्किस्, अर्ल और ब्युक की पदवी से लोग राजा के द्वारा विभूषित होते थे। नाइट की पदवी भी पाते थे। पेन्सन भी दिया जाता था। यह सब राजा के द्वारा होता था। अष्टम हेनरी ने मठों की बहुत सी जमीन जब्त कर ली और नये नये लोगों को लार्ड बनाया। स्टुअर्ट राजाओं ने भी अपने व्यक्तिगत मित्रों और चाटुकारों (खुशामद करने वालों) को लार्ड बनाया था। परन्तु अब राजा के व्यक्तिगत विचार के लिये कोई स्थान नहीं है। सार्वजनिक मान के चिह्न और पदवियाँ आज भी राजा के द्वारा वितरित की जाती हैं पर मन्त्रियों की सलाह पर। प्रात वर्ष नये वर्ष के प्रारम्भ में या राजा के जन्म दिवस के अवसर पर प्रधान मन्त्री ऐसे लोगों की सूची तैयार करते हैं जिनमें कितने का नाम राजा को नहीं मालूम रहता। इसमें ऐसों का भी नाम हो सकता है जिनसे राजा अप्रसन्न हों या नहीं चाहते हो कि उन्हें कोई राज-पदवी मिले। हो सकता है कि राजवंश के विरोधी को राज-पदवी विभूषित करने का सुयोग हो जाय। पर प्रधान मन्त्री राजा की भावनाओं का आदर करते हैं और राजा के कहने पर या आग्रह पर वैसे लोगों का नाम सूची से निकाल दिया जाता है जो राजा के विरोधी रहे हों। पर सिद्धान्ततः प्रधान मन्त्री ही इसका अन्तिम निर्णायक है। यदि पदवी और प्रतिष्ठा पाने वाली सूची पर आलोचनाएँ होंगी तो राजा पर नहीं, बल्कि प्रधान मन्त्री पर होगी। अतः प्रधान मन्त्री ही इसके लिये अन्तिम निर्णायक है।

चार सौ वर्ष पहले 'प्रधानता का कानून'<sup>1</sup> पास किया गया था जिसके द्वारा राजा अग्रेजी चर्च का प्रधान बना। क्राउन आर्च-राजत्व और बिशप, बिशप, तथा अन्य चर्च कर्मचारियों की नियुक्ति करता चर्च है। चर्च सम्बन्धी नियुक्तियों में कैबिनेट अधिकतर प्रथाओं के आधार पर कार्य करती है। नीचे से ऊपर के लोग प्रमोशन के द्वारा प्रायः नियुक्त होते हैं। परन्तु यह कोई अनिवार्य नियम नहीं है। १९१९ तक पार्लमेण्ट ही ऐंग्लिकन चर्च के लिये व्यवस्था तथा नियम बनाती थी। परन्तु उस वर्ष एक कानून पास हुआ जिसके द्वारा इंग्लिश चर्च की एक राष्ट्रीय असेम्बली बुलाई जाती है जिसको चर्च सम्बन्धी नियमों को पास करने का अधिकार है। चर्च असेम्बली के द्वारा कोई नियम पास हो जाने पर पार्लमेण्ट की दोनों सभायें अपने एक प्रस्ताव के द्वारा स्वीकृत करती हैं और तब राजा की स्वीकृति के लिये भेजा जाता है। चर्च असेम्बली को कोई वैधानिक अधिकार नहीं है। पर इंग्लैण्ड जैसे देश में यह एक नयी वस्तु है जहाँ शासन, और कानूननिर्माण का केन्द्रीकरण है। यह एक कानून-निर्माण में बिकेन्द्रीकरण का प्रथम सूचक है। ✓

हैनोवर वंश के राजाओं के बाद से क्राउन को पार्लमेण्ट के द्वारा इतने अधिकार प्राप्त हुए हैं कि जितने प्रेरोगेटिव जो राजत्व के अधिकार मन्त्रियों के द्वारा प्रयोग में लाये जाते हैं प्रयोग में नहीं आने के कारण अथवा पार्लमेण्ट के नियमों के कारण समाप्त हो गये थे, वे सभी फिर से चालू हो गये। आज भी वैधरूप से अधिकांश प्रेरोगेटिव अधिकार क्राउन के पास हैं और उनका प्रयोग भी हो सकता है। परन्तु अब राजा की व्यक्तिगत इच्छा के अनुसार कार्य नहीं हो सकता। क्रमशः उनके सारे अधिकार मन्त्रियों के नियन्त्रण में आ गये और अब सारा अधिकार कैबिनेट के पास है जो स्वयं पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी है और पार्लमेण्ट के द्वारा राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी है। सारी राजनीतिक प्रणाली के लिये कैबिनेट ही प्रधान स्रोत है। वहीं से सारी मशीन चलती है। क्राउन के प्रत्येक अधिकार और कार्य का निर्देश मन्त्रिमण्डल ही करता है। ग्रेट ब्रिटेन का प्रधान मन्त्री ही वास्तविक रूप में प्रधान शासक है। वह और अन्य मन्त्रिगण कानूनों को कार्य रूप में परिणत करने की आज्ञा देते हैं।

पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत आय व्यय के अनुमान पत्र के अनुसार व्यय करने का सारा उत्तरदायित्व उन्हीं पर है। मन्त्रिमण्डल ही निश्चय करता है कि कौन किस पद पर नियुक्त होगा? कैबिनेट के लोग ही ब्रिटिश परराष्ट्र सम्बन्ध निर्धारित करते हैं और सन्धियाँ करते हैं। वे युद्ध और शान्ति के प्रश्न का निर्णय करते हैं। अतः राजा नहीं बल्कि मन्त्रिमण्डल ही क्राउन (राजत्व) के अधिकारों की रक्षक है। मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण कितना अधिक और पूर्ण है वह इसी से समझा जा सकता है कि राजा के व्यक्तिगत कर्मचारीवृन्द (स्टाफ़) की नियुक्ति भी मन्त्रियों के द्वारा होती है। राजा का निजी सचिव उनकी व्यक्तिगत इच्छा से ही नियुक्त होता है और नये मन्त्रिमण्डल के आने पर परिवर्तित नहीं होता। राजा का निजी सचिव राजा और कैबिनेट के बीच गुप्त विषयों के लिये बहुत ही उपयोगी माध्यम का काम करता है। परन्तु राजप्रासाद के अन्य कर्मचारी की नियुक्ति कैबिनेट की स्वीकृति से होती है और मन्त्रिमण्डल के परिवर्तन के साथ परिवर्तित होते हैं।

जब पार्लमेण्ट क्राउन को अधिकार देती है तो वह अपनी एक कमेटी को ही अधिकार सौंपती है क्योंकि कैबिनेट तो लार्ड और कामन सभा की एक महत्वपूर्ण स्थायी समिति है। पार्लमेण्ट अब समय-समय पर बहुत से विषयों के लिये कार्यभार आर्डर-इन-कौंसिल को देती है अर्थात् क्राउन के नाम पर प्रिवी कौंसिल को करने का अधिकार दिया जाता है। यह अप्रत्यक्षरूप से मन्त्रियों को ही अधिकार दिया जाता है। राजा को व्यक्तिगत रूप से पार्लमेण्ट कभी अधिकार नहीं देती। ऐसा करना तो ब्रिटिश विधान की सारी भावनाओं के विरुद्ध होगा।

इंग्लिश जाति के इतिहास में बहुत-सा विरोधाभास भरा पड़ा है। उनमें एक यह भी है कि ज्यों-ज्यों लोकतन्त्र का विकास राजतन्त्र की उपयोगिता हो रहा है त्यों-त्यों राजत्व (क्राउन) की शक्ति बढ़ रही है। राजा की शक्ति नाममात्र की रह गयी है और क्राउन की शक्ति गत सौ वर्षों में अत्यधिक बढ़ गई है। प्रश्न यह उठता है कि जब राजत्व का अधिकार राजा के हाथ में नहीं है तो राजा के पद की आवश्यकता ही क्या है? प्रधान मन्त्री को वास्तविकता की दृष्टि से कर्तव्य रूप में भी सड़क का प्रधान शासक क्यों न बना दिया जाय? पदों के

पीछे मन्त्रिमण्डल से काम कराने की क्या आवश्यकता है ? कितने ही सौ हजार पाउण्ड्स राजा के ऊपर खर्चने से क्या लाभ है ? राजतन्त्र को समाप्त करके राष्ट्र के उस धन को बचा लेना क्या हितकर न होगा ?

ऐसे प्रश्नों का उत्तर सरल नहीं है । जो लोग अंग्रेज जाति की परम्परागत रूढ़ियों तथा उनकी जातीय मनोवृत्ति को न समझते होंगे उनके लिये इस प्रश्न का उत्तर समझना कठिन है । पार्टी प्रणाली के आधार पर पार्लामेण्टरी सरकार का कार्य रूप कैसे चलता है, इसको समझने की आवश्यकता है । ब्रिटिश राष्ट्र समूह में भावनाओं का बड़ा आदर है । कोई भी राष्ट्र अपने देश की किसी प्रणाली को सहज ही में नहीं ऊजाड़ फेंकेगा, जिसकी बुनियाद करीब एक हजार वर्ष से रही हो तथा जो हानिकर सिद्ध न हो रही हो । राजतन्त्र के रखने में केवल भावनाएँ ही कार्य नहीं कर रही हैं । इसके कुछ व्यावहारिक कारण भी हैं । यदि राजतन्त्र समाप्त कर दिया जाय तो उसके स्थान पर कुछ तो रखना ही होगा । राष्ट्र का एक नाममात्र का प्रधान तो रखना ही होगा । उसकी नियुक्ति हो या निवाचन हो—कुछ न कुछ ढग होगा ही । किसी देश में प्रधान मन्त्री नाममात्र का प्रधानशासक नहीं है । एक स्थायी पार्लामेण्टरी सरकार की बात सोचना असम्भव है यदि एक राज्य का प्रधान ऐसा न हो जो पार्लामेण्ट की सदैव पार्टीबन्दी तथा परिवर्तनशील मनोवृत्ति के बाहर हो । राज्य और शासन की स्थिरता के लिये राज्य के प्रधान का कार्यकाल काफी रूप में लम्बा होना चाहिये—ये अमेरिका की तरह चार वर्ष, या फ्रांस की तरह सात वर्ष या इङ्ग्लैण्ड की तरह जीवन-पर्यन्त का हो । यदि इङ्ग्लैण्ड में राजतन्त्र उठा कर गणतन्त्र की स्थापना की जाय तो एक लार्ड प्रोटेक्टर ( राष्ट्र-रक्षक ) या राष्ट्रपति को चुनना आवश्यक होगा । वह या तो पार्लामेण्ट के द्वारा चुना जाय या जनता के द्वारा चुना जाय जैसा कि अमेरिका में है ।

तब प्रश्न यह उठता है कि चुने हुये राष्ट्रपति को किस तरह के अधिकार दिये जाय ? यदि वह राष्ट्रपति अमेरिकी राष्ट्रपति की

अमेरिकी या  
फ्रेंच राष्ट्रपति

तरह अधिक अधिकार पावे तो वैसे अधिकार कैबिनेट के अधिकार छिन कर ही दिये जा सकेंगे । वह भी पार्लामेण्ट के द्वारा ही हो सकता है । कैबिनेट के अधि-

कारों का अर्थ होता है कामन्स सभा का अधिकार । क्योंकि कैबिनेट अपने कार्यों के लिये कामन्स सभा के प्रति ही उत्तरदायी है । कैबिनेट कामन्स सभा की एक समिति है । राष्ट्रपति को शासन के वास्तविक अधिकार देने का अर्थ

होगा कि कामन्स सभा के अधिकारों में कमी करना । यदि ब्रिटिश राष्ट्रपति को फ्रांस के राष्ट्रपति की तरह कोई अधिकार न दिया जाय तो वह केवल राजतन्त्र को दूसरे नाम से कायम रखना है । क्योंकि राजतन्त्र जैसा आज है वैसा ही नये राष्ट्रपति में अधिकार की दृष्टि से कोई भेद नहीं होगा । केवल एक जीवन भर के लिये है और दूसरा एक निश्चित समय तक के लिये । पुनः निश्चित अवधि समाप्त होने के बाद ( चार या पाँच वर्षों के बाद ) एक भ्रष्ट सदाव्याया करेगा कि कोई ऐसा योग्य व्यक्ति खोजा जाय जो राष्ट्रपति के गौरवान्वित पद को सुशोभित कर सके, जो जनता की आँखों में मान और प्रतिष्ठा प्राप्त कर सके । हर पाँचवे या छठे वर्ष के बाद एक ऐसे योग्य व्यक्ति का मिलना कठिन होगा । एक ऐसी भी सम्भावना हो सकती है कि जो निर्वाचित राष्ट्रपति हो वह पूर्ण अधिकारों की अलभ्यता के कारण येन-केन-प्रकारेण अधिकार प्राप्त करने की कोशिश करे । वह गायद वैसा ही करने की चेष्टा करे जो कभी कुछ वर्षों पहले प्रेसिडेण्ट मिलरान्ड ने फ्रान्स में किया था । जब नाममात्र का प्रधान शासक वास्तविक अधिकारों को प्राप्त नहीं करता तो इसमें सन्देह नहीं कि जीवन पर्यन्त एक व्यक्ति का उस पद पर आसीन होना कोई असंगत बात नहीं है ।

अंग्रेज जाति कैबिनेट पर कामन्स सभा के अधिकार नियन्त्रण की प्रणाली से परिचित है और उसीको पसन्द करती है । इंग्लैण्ड कामन्स सभा के अधिकारों में कमी करके राष्ट्रपति को वास्तविक अधिकार देने के पक्ष में नहीं होगा । अमेरिकी नमूने पर स्वतन्त्र रूप से राष्ट्रपति के द्वारा शासनाधिकार की प्रणाली को अंग्रेज जाति स्वीकार नहीं करेगी ।

दूसरी प्रणाली फ्रेंच जनतन्त्र के राष्ट्रपति की है “जो न राज्य करता है और न शासन करता है ।” परन्तु फ्रेंच प्रणाली अंग्रेजों को नहीं जँचेगी क्योंकि अंग्रेजी प्रणाली से वह कोई श्रेष्ठ नहीं है ।

ब्रिटिश नरेश के सारे अधिकार समाप्त हो गये परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि राजा कोई उपयोगी सेवा कार्य नहीं करता । शासन राजा की कुछ के सारे अधिकार थोड़े समयों के लिये राजा के पाम आ जाते हैं जब कैबिनेट त्यागपत्र देता है । एक प्रधान मन्त्री के पदत्याग के बाद और दूसरे प्रधान मन्त्री के नियुक्त होने के पहले—जो अन्तरिम समय रहता है उस समय राजा ही सम्पूर्ण शासन का

1. “Who neither reigns nor governs”



अधिकारी होता है। वह एक ऐसे व्यक्ति हैं जो दल-गत ( पार्टी के ) सघर्षों से पृथक रहते हैं और निष्पक्ष भाव से कार्य करने की आशा उनसे की जा सकती है। वह एक ऐसे मध्यस्थ हैं जिन्हें देखना है कि राजनीति का महान खेल नियमा के अनुसार खेला जाता है। ऐसा समय आ सकता है जब राजा विभिन्न सवर्षशील राजनीतिक पार्टियों में शान्तिस्थापक का कार्य कर सकता है। इसमें सन्देह नहीं कि सन् १९२१ में जार्ज पञ्चम ने आयरलैण्ड के प्रश्न सुलझाने में बहुत ही अच्छा कार्य किया था। कूटनीति में भी राजा राष्ट्र की सेवा कर सकता है। एडवर्ड सप्तम ने इस दिशा में सराहनीय कार्य किया था। जब वह गद्दी पर बैठे उस समय इंग्लैण्ड का कोई मित्र नहीं था। फ्रान्स के साथ मित्रता करने की उनकी इच्छा थी और थोड़े ही समय में परिश्रम और चतुराई के साथ कार्य करने से उनकी सरकार को उनके द्वारा पर्याप्त सहायता मिली। राजा कुछ कार्य ऐसा कर सकता है जिसे जनता स्वीकार करेगी। यदि वही कार्य मन्त्रियों के द्वारा हो तो लोग उसमें पार्टीबन्दी या दलगत राजनीति समझ कर स्वीकार नहीं करेंगे।

राजा का व्यक्तित्व राज्य में एक आवश्यक अङ्ग की पूर्ति करता है और सरकार में एक स्थायी प्रतिष्ठा युक्त तथा परम्पराओं से भरा साम्राज्य की एकता हुआ प्राचीन को वर्तमान से जोड़ता है। साधारण नागरिक राजनीति के सिद्धान्तों को नहीं जानता। राज्यसत्ता, मन्त्रियों का उत्तरदायित्व, राजत्व ( क्राउन ) के अधिकार और ऐसी अन्य वस्तुएँ उन्हें समझ में नहीं आती और न उनके लिये इनका कोई अर्थ है। परन्तु कोई भी साधारण नागरिक राजा को राजगद्दी पर आसीन देख सकता है। ब्रिटिश साम्राज्य पाँच महादेशों में विस्तृत है और वहाँ काले, श्वेत, भूरे, लाल और पीले वर्ण के लोग रहते हैं। उन लोगों के साथ पार्लमेण्टरी सरकार की बात कीजिये वे कुछ भी नहीं समझ सकेंगे पर वे इस बात को अच्छी तरह समझ जाते हैं कि उनका एक राजा है जो शिर पर मुकुट या ताज धारण करता है, स्वर्ण के सिंहासन पर बैठता है और उसके प्रति प्रजाजन को राजभक्त होना चाहिये।

राजा ही एक दृश्यमान सम्बन्ध ब्रिटिश राष्ट्रसमूह के विभिन्न राज्यों, उप-निवेशों और डोमिनियनों को जोड़ने में दृष्टिगत होता है। ग्रेट ब्रिटेन, उत्तरी आयरलैण्ड, कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिण अफ्रीका, न्यूजीलैण्ड, पाकिस्तान और सीलोन ( लका ) इत्यादि देशों के राजा एक ही हैं। डोमिनियनों में ब्रिटिश

पार्लमेण्ट के द्वारा पास किये गये कानून साधारणतः लागू नहीं होते। उनकी अपनी पार्लमेण्ट, अपना कैबिनेट, अपना राष्ट्रीय ध्वज और अपने विभिन्न देशों में राजदूत होते हैं। ब्रिटिश नरेश ही सब का राजा है और वही सब के मध्य में एक सम्बन्ध स्थापित करता है। १९३१ के वेस्ट मिनिस्टर कानून के द्वारा प्रत्येक डोमिनियन को कानून बनाने की स्वतन्त्रता है अतः नाममात्र का जो वैधानिक राजतन्त्र है उसे हटा कर ब्रिटिश राष्ट्रसमूह और साम्राज्य के बीच जो एक सदियों से सम्बन्ध स्थिर है वह टूट जायेगा और उसके स्थान पर कोई जल्दी सभी की स्वीकृति से राष्ट्र समूह की एकता के लिये राजनीतिक स्वरूप का बनना कठिन होगा। क्योंकि विभिन्न डोमिनियन ब्रिटेन के द्वारा निर्वाचित ब्रिटिश राष्ट्रपति को अपनी राजमक्ति या उसके प्रति निष्ठा नहीं दे सकेंगे।

समाज में श्रेणियाँ बन जाती हैं। समाज में श्रेणियों के बनने में कितनी ही बातें आती हैं। जन्म, वंश, सम्पत्ति, राजनीतिक प्रधानता तथा अन्य कारणों से समाज में कितने ही भाग ब्रिटिश नरेश प्रधानता तथा अन्य कारणों से समाज में कितने ही भाग अंग्रेजी समाज का हो जाते हैं। ब्रिटेन में कितनी सदियों से जन्म और वंश प्रधान व्यक्ति है पर अधिकतर सामाजिक स्थिति निर्भर करती रही है। अतः यह स्वाभाविक है कि अंग्रेजी समाज का प्रधान

राजा हो। राजा, रानी और अन्य राजवंश के लोग राष्ट्र के सामाजिक स्तर के मापदण्ड हैं। यह कार्य राजा और राजवंश वालों ने अच्छी तरह से किया है या नहीं—यह कहना कठिन है। पर यह कार्य सम्पत्ति के आधार पर बने हुये नेताओं अथवा निर्वाचित नेताओं के द्वारा अधिक अच्छा होता इस पर अंग्रेजों की सहमति नहीं है। सामाजिक नेता तो किसी भी शासन के अन्दर होंगे ही और उनके द्वारा जीवन के विभिन्न अंगों पर विशेषतः नैतिक जीवन, कला, शिक्षा, साहित्य इत्यादि पर पड़ेगा। एक राजवंश जब यह सोचेगा कि उसे अच्छा उदाहरण प्रस्तुत करना है तो वह उसे और अच्छी तरह कर सकेगा। क्योंकि उसकी संस्कृति और परम्परा उपयुक्त होती है। राजवंश नागरिक नैतिक जीवन और अन्य सामाजिक उपयोगी सस्थाओं का स्तर, शिक्षा-प्रचार और राष्ट्रीय-गौरव की वृद्धि में अधिक सफलतापूर्वक कार्य कर सकेगा।

यदि राजतन्त्र राजनीतिक उदारनीति का विरोधी हो तब तो राजतन्त्र की आवश्यकता पर प्रश्न हो सकता है। पर इंग्लैण्ड में राजतन्त्र को समाप्त कर देने से कोई विशेष लाभ नहीं है। राजतन्त्र के नहीं रहने पर इंग्लैण्ड और अत्यधिक लोकतांत्रिक होगा—ऐसी कोई बात नहीं है। इंग्लैण्ड राजनीतिक दृष्टि

से पूरा लोकतान्त्रिक है। सरकार के विभिन्न अङ्गों पर पूरा पूरा जनता का नियन्त्रण है। राजतन्त्र की समाप्ति के बाद इंग्लैण्ड के राजनीतिक, सामाजिक तथा धार्मिक जीवन में परिवर्तन करने की आवश्यकता हो जायेगी। इंगलिश चर्च के प्रधान की व्यवस्था करनी होगी। सामाजिक सघटन में परिवर्तन की आवश्यकता हो जायेगी। मातृदेश से डोमिनियमों का एकमात्र वैध सम्बन्ध समाप्त हो जायेगा। ब्रिटिश व्यय व्यय के अनुमान पत्र में राजतन्त्र की समाप्ति से कोई बहुत बड़े बचत की सम्भावना नहीं है। हो सकता है, कि राजतन्त्र के स्थान पर नियोजित व्यक्ति के लिये अधिक भी खर्चने की आवश्यकता हो सकती है। अंग्रेज जाति प्राचीन परम्परा और स्वभाव तथा आदतों में विश्वास करती है। वह जल्दी किसी परिवर्तन में विश्वास नहीं करती। विशेषतः उन वस्तुओं को वह बदलना नहीं चाहती जिससे उनकी कोई हानि नहीं है बल्कि प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों तरह से उससे लाभ है। पुनः इधर विक्टोरिया के बाद से जितने ब्रिटिश नरेश हुए हैं उनकी लोकप्रियता पर्याप्त मात्रा में रही है। एडवर्ड अष्टम के राजगद्दी छोड़ने के बाद उनके छोटे भाई जार्ज षष्ठ के राजगद्दी पर बैठने के बाद ब्रिटिश राष्ट्रसमूह के सभी देशों ने नये राजा के प्रति अपनी राजभक्ति प्रदर्शित की।

अब इधर इंग्लैण्ड में राजवश को समाप्त करने की बात नहीं है। मजदूर सरकार ने कभी इधर इस प्रश्न पर विचार नहीं किया। अर्थात् मजदूर सरकार भी इसकी उपयोगिता स्वीकार करती है।

## राजतन्त्र और कैबिनेट

राजा राज्य का नाममात्र का ही प्रधान शासक है। अतः वह कानून के समक्ष अपने कार्यों के लिये उत्तरदायी नहीं है। उसके कार्यों के लिये मन्त्री लोग ही उत्तरदायी हैं।

“राजा कोई गलती नहीं करता” का सिद्धान्त बहुत पुराना है। <sup>वृत्तीय</sup> हेनरी के बाल्य काल से यह प्रारम्भ हुआ और अन्त राजा कानून की बाँखों में कोई गलती नहीं करता का नूतन सिद्धान्त बन गया। कानून की दृष्टि में राजा किसी कार्य के लिये दोषी नहीं ठहराया जा सकता। इसलिये उसके विपक्ष में कोई कानूनी कार्रवाई किसी न्यायालय में नहीं हो सकती। वह किसी फौजदारी कानून के अन्तर्गत नहीं आ सकता अर्थात् कोई अदालत राजा को फौजदारी नियम के अन्दर बाँध नहीं सकती। उनकी स्वीकृति के बिना दीवानी अदालत में भी मुकदमा नहीं चल सकता। इसलिये यदि शासन कानून के अनुसार होना है और निरंकुश शासकों से जनता की रक्षा करनी है तो जो राजकर्मचारी राजा की तरफ से या राजा के लिये कार्य करते हैं, उन्हें अवैध कार्यों के लिये किसी के समक्ष उत्तरदायी होना होगा। राजा अपने कार्यों के लिये स्वतन्त्र है। इसलिये राजा स्वयं कोई कार्य वस्तु में नहीं करता। राजा के नाम पर शासन का कार्य मन्त्री लोग करते हैं। मन्त्री लोग अपने कार्यों के लिये साधारण सभा ( *House of Commons* ) के प्रति उत्तरदायी हैं। राजा की आज्ञा या आदेश गलत कामों के लिये लाइसेंस नहीं बन सकता। राजाज्ञा से कोई कर्मचारी या मन्त्री कानूना सिकखे से बच नहीं सकता। दीवानी और फौजदारी दोनों मुकदमों के लिये साधारण-नियम ( *Common Law* ) का सिद्धान्त है कि किसी गलत काम के लिये राजा का आदेश ब्रोट या रद्द नहीं बन सकता। यही कारण है कि राजा के राजकीय अधिकार सीमित हैं क्योंकि वह किसी भी कार्य के लिये उत्तरदायी नहीं है। राजा स्वयं किसी व्यक्ति को कैद नहीं कर सकता क्योंकि यदि राजा कोई गलती करता है तो जिसके प्रति गलती हुई है वह व्यक्ति राजा के ऊपर मुकदमा नहीं चला सकता।

---

1. “The king could not arrest in person because if the king did wrong, the party could not have his action”

‘राजा कोई गलती नहीं करता’ का सिद्धान्त केवल कानूनी क्षेत्र में ही नहीं है बल्कि राजनीति के क्षेत्र में भी है। इस सिद्धान्त का विकास बहुत धीरे-धीरे हुआ जिसमें राजा के कार्या और अधिकारों को जनमत के नियन्त्रण में लाया गया। इसका विकास किसी सुव्यवस्थित समझौते के आधार पर नहीं हुआ बल्कि अनजान में तथा प्रयोग में आने वाली वैधानिक पदावलियों के बिना अर्थ जाने हुए हुआ। राजा के द्वारा प्राचीन समय से आने वाले, “कामन ला” के नियमों की अवहेलना करने या तोड़ देने से रोकना सहल नहीं था। पार्लियामेंट किसी विशेष मांग की पूर्ति के लिये राजा के द्वारा इच्छित राज-करों या आवश्यक राज्य व्यय को अस्वीकृत कर सकती थी परन्तु राजा को ठीक रास्ते पर लाने के लिये यही पर्याप्त नहीं था। राजकीय कु-शासन के लिये कोई उपयुक्त दण्ड नहीं था। मध्यकालीन युग में एक कमजोर राजा या खराब राजा गद्दी पर से हटाया जा सकता था या उसे अपने प्राण भी गंवाने पड़ते थे। परन्तु सुव्यवस्था के युग में शासन की सारी मशीन को हानि पहुँचाये बिना वैसा कार्य नहीं हो सकता था। क्रान्ति के भय पर आधारित व्यक्तिगत शासन आज के युग में नहीं चल सकता। तब या तो राज्य की शक्ति का प्रयोग राजा अपनी व्यक्तिगत इच्छा से करे या उसके या उसके स्थान पर या उसके लिये कोई दूसरा व्यक्ति ही कार्य करे जो उसके (राजा के) भी अपने कार्य के लिये उत्तरदायी हो सके।

चौदहवीं और पन्द्रहवीं सदी से ही राजा की कौन्सिल के सदस्य कितनी तरह की सील (मुहर) राजकीय आदेशों पर देने लगे थे। यह प्रथा अन्त में वैधानिक नियम के रूप में स्वीकृत हो गई कि प्रत्येक कार्य जो राजा स्वयं करता है वह प्रिवी कौन्सिल में हुआ करे और उस पर राजकीय मुहर का होना आवश्यक है। इसका अर्थ यह था कि राजा के आदेशों पर नियन्त्रण हो और साथ ही साथ उसके कार्यों का उत्तरदायित्व किसी राजकर्मचारी पर हो। राजा किसी गलती के लिये उत्तरदायी नहीं समझा जायेगा। बल्कि वह राज-कर्मचारी ही जनता के समक्ष, या न्यायालय के समक्ष उत्तरदायी होगा जिसने उस पर मुहर लगाई है। जिन कार्यों को जनता पसन्द नहीं करती या कोई राज्य की नीति असंगत होती है तो राजा के सलाहकारों को दण्ड दिया जाता है। यदि जनता की अस्वीकृति का प्रभाव सलाहकारों पर न पड़े तो पार्लियामेंट को यह अधिकार था कि उन

सलाहकारों को *Impeachment* या *Bill of Attainder* के द्वारा उन्हें पदच्युत करे या दण्ड दे। मुहर या हस्ताक्षर करने का नियम तो अब भी है पर इससे उत्तरदायित्व का अर्थ नहीं लिया जाता। यह साधारण सिद्धान्त ही स्वीकार कर लिया गया है कि राज्य के सभी कार्य के लिये मन्त्रि-मण्डल ही उत्तरदायी है। यह नियम इतना प्रचलित है कि राजा के जीवन में उसके राज्यारोहण से लेकर मृत्यु तक एक क्षण का भी ऐसा समय नहीं है जब उसके कार्यों के लिये कोई व्यक्ति पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं है<sup>1</sup>। एक मन्त्री अपने विभाग के सभी कार्य के लिये उत्तरदायी है। सभी मन्त्रि-गण सम्मिलित रूप से प्रत्येक प्रमुख या प्रधान राजनीतिक कार्य के लिये उत्तरदायी हैं। जिस मन्त्री का कार्य पार्लियामेंट के द्वारा निन्दित समझा जाता है वह दण्डित नहीं होता। वह केवल त्यागपत्र दे देता है। यदि किसी कार्य में किसी मन्त्री के व्यक्तिगत आचरण या योग्यता से कुछ और अधिक बातें सम्मिलित हैं अर्थात् वह कार्य ऐसा है जहाँ पूरे मन्त्रि-मण्डल का ध्यान अपेक्षित था तो पूरा मन्त्रि-मण्डल ही त्यागपत्र दे देगा। अतः दण्डनीय उत्तरदायित्व से राजनीतिक उत्तरदायित्व और पृथक् से सम्मिलित उत्तरदायित्व का सिद्धान्त स्वीकृत हो गया है।

राजा के प्रत्येक कार्य के लिये जब मन्त्रिगण पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी हैं तो जिन कार्यों का उत्तरदायित्व वे ग्रहण नहीं कर सकते, उन्हें करने से भी इनकार कर सकते हैं और सलाह मानने को बाध्य है जिन वस्तुओं को वे आवश्यक समझें उनके लिये कठिबद्ध हो सकते हैं। अर्थात् कैबिनेट अपनी नीति के अनुसार कार्य करेगा और राजा को उनकी नीति स्वीकार करनी होगी। राजा जिस नीति को पसन्द नहीं करता उसके लिये वह मन्त्रियों से कह सकता है और उन्हें अपनी राय पर लाने की कोशिश कर सकता है परन्तु जब वह उन्हें अपनी राय पर लाने में असफल हो जाय और मन्त्रिमण्डल कामन सभा में अपने बहुमत के द्वारा सुदृढ होकर अपनी नीति पर कायम रहना ही चाहे तो राजा को उनकी नीति माननी होगी। साधारणरूप में कह कहा जाता है कि “राजा अपने मन्त्रियों को अपना विश्वास अवश्य प्रदान

1. Todd--“Parliamentary Govt in England,” 2 edition,  
Page 266

करे।<sup>1</sup> उपयुक्त रूप में कहना यह ठीक होगा कि वह मन्त्रियों की सलाह अवश्य मानें। पार्लियामेण्टरी पद्धति के विकास के साथ-साथ यह सिद्धान्त स्थिर हो गया कि मन्त्रिमण्डल के हाथ में अधिक से अधिक अधिकार प्राप्त होता गया और 'क्राउन' ने अपना अधिकार धीरे धीरे छोड़ दिया। पार्लियामेण्टरी सरकार के पुराने सिद्धान्त के अनुसार केवल इतना ही आवश्यक था कि राजा के ऐसे ही मन्त्री होंगे जो उसके कार्य के लिये उत्तरदायित्व ग्रहण कर सकें और इसलिये राजा उनकी सलाह को नहीं भी मान सकता था यदि राजा को ऐसे लोग मन्त्री बनने के लिये मिल जाय जो उसकी नीति स्वीकार करते हों और उसके लिये उत्तरदायित्व ग्रहण करने के लिये तैयार हों। पर आज इङ्ग्लैण्ड में यह सम्भव नहीं है। यह तो केवल दो तरीकों से ही हो सकता है। पहला तरीका यह होगा कि राजा कैबिनेट को बरखास्त कर दे। विलियम चतुर्थ ने १८३४ में लार्ड मेल्बोर्न की कैबिनेट को बरखास्त कर दिया था और इस सम्बन्ध में राजा के इस कार्य पर बहुत दिनों तक टीका टिप्पणी होती रही। परन्तु 'मेलबोर्न पेपर्स' *Melbourne Papers* के प्रकाशित होने पर यह पता चल गया कि प्रधान मन्त्री ने अपने मन्त्रिमण्डल को सुचारुरूप से चलाने में दिक्कत और कठिनाई पाकर स्वयं राजा को मन्त्रिमण्डल के बरखास्त करने के लिये अनुरोध किया था। अतः यह पदत्याग था और बरखास्तगी नहीं थी।

मन्त्रिमण्डल को बरखास्त करने का अधिकार राजा का एक वैध "प्रेसिगेटिव" अधिकार है परन्तु जब से कैबिनेट *House of Commons* 'साधारण सभा' के प्रति उत्तरदायी हो अधिकार एक वैध गयी, इसे प्रेसिगेटिव का कोई महत्व नहीं रहा। राजा प्रेसिगेटिव का यह अधिकार अब कार्यरूप में परिणत नहीं हो सकता। राजा अपने मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है। बेजहॉट के शब्दों में राजा का अधिकार—“परामर्श, प्रोत्साहन, और चेतावनी देने तक” ही सीमित है। अपने विचारों की स्वीकृति के आधार पर क्या उसे किसी तरह की सलाह मान लेना वैध है? क्या किसी प्रधान-मन्त्री के बहुमत समाप्त होने पर उसके परामर्श से उसे मन्त्रिमण्डल पुनः बनाने

✓ 1 "The king must follow the advice of Ministers"

Lowell Govt of England, Vol 1, Page 31

2 Dismiss.

का अधिकार दिया जा सकता है कि सम्भवतः उसे बहुमत प्राप्त हो जाय ? क्या उसके 'प्रेरोगेटिव' में कुछ ऐसे सरक्षण हैं जब वह अपने विवेक का प्रयोग कर सकता है ? क्या विधान के प्रयोग में साधारण और असाधारण परिस्थितियों में कोई भेद है ? क्या असाधारण परिस्थितियों में राजा को प्रोफेसर कीथ के शब्दों में 'विधान के संरक्षक' के रूप में कार्य करना है ? असाधारण परिस्थिति कब सम्झी जायेगी ? कौन व्यक्ति असाधारण परिस्थिति की व्याख्या करेगा ? बेज़हॉट ने अपनी पुस्तक में लिखा है कि महारानी विक्टोरिया अपने मन्त्रियों के हाथ में एक शान्तिपूर्ण मशीन थी । परन्तु "*Letters of Queen Victoria*" के प्रकाशित होने के बाद यह प्रकट हो गया कि शासन कार्य में महारानी बड़ी ही क्रियात्मक और प्रभावशाली एजेण्ट के रूप में थीं। यह सत्य है कि उन्होंने कभी मन्त्रियों के परामर्श पर पार्लियामेंट को भग करने से इन्कार नहीं किया और न किसी जिल्ल को विटो किया । परन्तु उन्होंने अपने मन्त्रियों के चुनाव में अधिकाधिक भाग लिया । मन्त्रिमण्डल के निर्माण में उनका प्रभाव अप्रत्यक्ष ही होता था । पर वह बहुत अधिक जोरदार होता था । उनके कहने पर या इशारे पर कुछ व्यक्ति मन्त्रिमण्डल में रखे गये और कुछ जिन्हें वह मंत्री के रूप में देखना नहीं चाहती थी, वे नहीं रखे गये ।

यह सब काम अप्रत्यक्ष रूप में ही होता था पर गृहसम्बन्धी और परराष्ट्र सम्बन्धी नीति में महारानी अपने विचारों को बड़ी दृढ़तापूर्वक रखवाती थीं । ग्लैडस्टोन ने महारानी के हस्तक्षेप के ऊपर पत्र लिखा था । १८७४ के बाद ग्लैडस्टोन के विरुद्ध में उन्होंने डिजरेली, सलीसवरी और हार्ड उल्सबी को लिखा था और यह लिखते हुए वह भूल गयीं कि वह अपने वैधानिक शील से बाहर जा रही हैं । वह प्रायः चर्च की नियुक्तियों के सम्बन्ध में हस्तक्षेप किया करती थीं । इसका प्रमुख कारण उस विषय पर उनका अपना दृढ़ विचार और अपने निजी और स्वयं नियुक्त सलाहकारों की गुप्त राय थी ।

परराष्ट्र के सम्बन्ध में उनका अपना विचार था और कैबिनेट के पीठ पीछे कितने ही कठिन और मुश्किल समस्याओं को सुलझाने की कोशिश करती थीं । कभी कभी वह कैबिनेट के व्यक्तिगत मन्त्रियों की राय पृथक् से जानने की चेष्टा में रहती थीं ताकि मन्त्रिमण्डल में ही एक को दूसरे वर्ग से स्वार्थ करा दिया जाय । सैन्य सुधार में तो सदैव अडचन डालने वाली थी । वह चाहती थी कि जिस तरह उनकी इच्छा हो उसी तरह मन्त्री लोग जनता में बोलें । गोस



चेन और फोरस्टर जैसे प्रमुख व्यक्तियों पर पर्याप्त रूप से प्रभाव डाला कि वे लिबरल-यूनिवर्निस्ट पार्टी के निर्माण में सहायता दे ।

एडवर्ड सतम के विषय में भी यही बात कही जा सकती है । लार्ड इशर ने लार्ड कोलिंस को एक पत्र<sup>१</sup> में एडवर्ड सतम के प्रभाव के विषय में लिखा था । उनके शब्दों में विक्टोरिया की तुलना में उनका प्रभाव बहुत अधिक था और वह प्रकाश्य रूप में आपको विदित था । नियुक्तियों में उनका प्रभाव बढ़ा गहरा था । सेना और नौ-सेना के सुधार में तो वह एक दग से केन्द्रबिंदु बन जाते थे । १९०५ में लिबरल सरकार के विपक्षी दल के नेताओं से भी लार्ड इशर के द्वारा अपना सम्बन्ध स्थापित किया था । ऐसकिथ, ग्रे और हेलडेन तीनों सज्जनों ने एक आपसी समझौता किया था कि जब तक उनके नेता सर हेनरी कैम्पबेल बैनरमैन लार्डसभा में नहीं चले जाते तब तक वे लोग पदग्रहण नहीं करेंगे । इस सम्बन्ध में कैम्पबेल बैनरमैन पर प्रभाव डालने के लिये इन लोगों ने राजा एडवर्ड को ही माध्यम बनाया था । राजा लार्ड इशर के द्वारा, कैबिनेट के सदस्यों के आपसी मतभेद को जानने की कोशिश करते थे । लायड जार्ज के भाषण के प्रति उन्होंने अपना विरोध प्रकट किया था । एक बार वे जर्मनसम्राट को कोई पत्र स्वयं लिखने जा रहे थे । लार्ड इशर के द्वारा लार्ड मॉर्ले को लार्डसभा के प्रश्न पर अपने अन्य सहयोगी मन्त्रियों से पृथक कराना चाहते थे । कैप्टरवरी के आर्च बिशप के द्वारा विरोधी पक्ष के नेताओं से बात करते थे । लार्ड वेलफोर से स्वीकार करा लिया था कि यदि राजा पार्लमेण्ट को भग करने की मन्त्रियों की राय को अस्वीकार कर दे तो वह राजा की सहायता करेंगे । राजा की सहायता का अर्थ था कि यदि मन्त्रिमण्डल इस पर पदत्याग कर दे तो लार्ड वेलफोर मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये आगे आयेंगे । राजा की दृष्ट कज़रवेटिव ( अनुदार ) मनोवृत्ति सदैव मालूम पड़ती थी । वह जर्मन विरोधी थे । लार्ड मॉर्ले को सेक्रेटरी आफ स्टेट की इण्डिया कौंसिल में किसी भारतीय को नियुक्त करने से रोकते थे । लायड जार्ज के उग्र भाषणों पर अपनी अस्वीकृति प्रकट करते थे । कैबिनेट के मन्त्रियों पर पृथक पृथक दबाव डालने की कोशिश करते थे । कैबिनेट प्रायः उनकी इच्छा के अनुसार दब जाती थी । मन्त्री लोग अपनी राय उनके सामने स्वतन्त्रतापूर्वक नहीं रखते

1 Esher Journals and Letters, II P 107

Letter to Lord Knollys, September 2, 1905.

थे। बल्कि ऐसे ही ढग से या अपनी राय को परिमार्जित करके रखते थे ताकि राजा स्वीकार कर ले।

पंचम जार्ज के विषय में अभी तक कम बातें ज्ञात हुई हैं। फिर भी उनके विषय में यह कहा जा सकता है कि १९१० में पार्लमेण्ट के भग होने का यही कारण था कि वह इतनी सख्या में लार्ड बनाने के लिये तैयार नहीं थे जिससे १९११ का बहु पार्लमेण्ट ऐक्ट सन् १९१० में ही पास हो जाता। १९३१ में जो राजनीतिकसकट *Crisis* हुई थी उसके विषय में राजा का कितना हिस्सा और वह स्वयं कितना क्रियाशील थे—बतलाना कठिन है। सयुक्त सरकार ( *Coalition Cabinet* ) बनाने की बात कई महीने पहले ही राजप्रासाद में ही निश्चित की गयी थी। रामजे मैकडोनाल्ड इसके पक्ष में थे। इसकी चर्चा भी १९३१ के मार्च में ही उन्होंने ने अपने कुछ सहयोगियों से की थी कि वह सरकार का पुनः निर्माण करना चाहते हैं। परन्तु यह सत्य है कि प्रधानमन्त्री ने अपने उन सहयोगी साथियों को नहीं बतलाया था जो उनसे १९३१ में अलग हो गये। उनसे पृथक होने वाले सहयोगियों को यह नहीं पता था कि जब वह मजदूर सरकार के प्रधान की हैसियत से वङ्किमघम प्रासाद में पदत्याग देने जायेंगे तो वह तुरन्त ही राष्ट्रीय सरकार के प्रधान होकर लौटेंगे जिसमें लिबरल और कङ्गरेटिव पार्टी के लोग भी रहेंगे। यह मालूम नहीं है कि रामजे मैकडोनाल्ड का यह नया रूप उन्हीं के द्वारा राजा को दिये गये परामर्श के फलस्वरूप था जब उनके दल के बहुत बड़े लोग उनके पक्ष में थे या राजा ने स्वयं वह राय उनको दी थी। सभी लोग इसको मानते हैं कि राजा ने काफी परिश्रम किया था जिसमें वाल्डविन और सर हर्बर्ट सेमुएल ने मैकडोनाल्ड के प्रधानमन्त्रित्व के लिये अपनी स्वीकृति दी। यह बात साफ है कि राजा ने लेबर पार्टी के अधिकांश लोगों की राय जानने की कोई परवाह नहीं कि जब पार्टी के बहुसंख्यक लोगों ने अपना विश्वास मैकडोनाल्ड से हटा कर आर्थर हण्डरसन को दे दिया था। यह निश्चित सा मालूम पड़ता है कि इस नये ढग के शासन की बुनियाद और प्रारम्भ राजा की तरफ से ही हुआ। लार्डों के शब्दों में मैकडोनाल्ड जार्ज पंचम के व्यक्तिगत इच्छा के अनुसार उसी अर्थ में चुने गये थे जिस अर्थ में लार्ड बुट जार्ज तृतीय के व्यक्तिगत इच्छा के प्रतिफल थे। आधुनिक प्रधान मन्त्रियों में वही प्रथम प्रधान मन्त्री हैं जो अपने कार्यकाल में ही पार्टी के सहयोग से बिल्कुल वचित हो गये थे। इसमें सन्देह नहीं कि राजा ने देशभक्ति की दृष्टि से यह कार्य

किया था। चूँकि लेबर सरकार के टूटने के दिन यह बात बिल्कुल निश्चित थी कि बाल्डविन प्रधानमंत्री होंगे पर दूसरे ही दिन रमजे मेकडोनाल्ड का राष्ट्रीय सरकार के प्रधान मंत्री के रूप में आना राजप्रासाद की क्रान्ति का ही फल था।

प्रोफेसर कीथ ने राजा के कार्य को वैधानिक माना है और इसके दो कारण दिये हैं। "राजा को किसी तरह से अपने देश को आर्थिक सफ़ट से बचाना था क्योंकि इंग्लैण्ड के बैंक से बहुत अधिक द्रव्यों का निष्काशन हो रहा था। वह प्रधानमंत्री के पदत्याग देने पर उसे स्वीकार करके बाल्डविन का निमन्त्रित कर सकता था। जब उसे मालूम था कि रमजे मेकडोनाल्ड को अपने कैबिनेट का विश्वास प्राप्त नहीं है। लेकिन ऐसे सफ़ट के समय में बहुत ही दिक्कतों का सामना करना पड़ता। नये प्रधान मंत्री को साधारण सभा में एक गम्भीर विरोध का सामना करना पड़ता और शायद तुरन्त ही सभा के भग करने की माँग को रखना पड़ता। पर राष्ट्रीय सरकार को भग करने के बजाय उसे अनिश्चित काल के लिये टाल दिया जाता क्योंकि राष्ट्रीय सरकार के पदत्याग या उसके द्वारा सभा के भग होने की बात नहीं उठती। दूसरी तरफ यह भी जानना सहल था कि 'लेबर' सरकार देश में मजदूरों का वास्तविक प्रतिनिधित्व नहीं कर रही है। और राष्ट्रीय सरकार की अपील पर उसे मजदूरों के बोट भी मिलते। ऐसी परिस्थिति में राजा को यही अच्छा प्रतीत हुआ कि एक ऐसा मन्त्रिमण्डल हो जिसे 'लिबरल' और 'कन्ज़रवेटिव' पार्टियों का सहयोग प्राप्त हो और जब वह सरकार इंग्लैण्ड का स्वर्णमान रखने के लिये प्रस्तुत थी।" प्रोफेसर कीथ का यह प्रथम तर्क राजा के काय के वैधानिक औचित्य पर है। प्रोफेसर लास्की ने इस तर्क के प्रत्युत्तर में यह लिखा है कि कीथ का तर्क जिस तरह एक बात को अधिक महत्व देता है तो दूसरी तरफ एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त को दबाने की चेष्टा करता है। मेकडोनाल्ड ने अपने मन्त्रिमण्डल के साथियों को जान बूझ कर इस बात से अवगत नहीं कराया कि वह क्या करने जा रहा है। वह निश्चित ही जानता रहा होगा कि उसे पार्टी का बहुमत प्राप्त नहीं है। और स्वयं कभी पार्लियामेण्टरी लेबर पार्टी से नहीं मिला ताकि राजा को यह बता सके कि उसे पार्टीका बहुमत

1 'Parliamentary Government in England'

by Laski, P 40<sup>3</sup>

2. "The king and the Imperial Crown" by Keith, P 136

3 Gold-Standard

प्राप्त है या नहीं। फिर भी मैकडोनाल्ड को यदि राष्ट्रीय सरकार में सम्मिलित करना आवश्यक था तो वह किसी दूसरे रूप में सम्मिलित किये जा सकते थे जैसे १९३५ में पुनर्निमित्त सरकार में रखे गये थे। यह भी लोगों के सामने प्रस्तुत नहीं किया गया कि जहाँ तक आर्थिक सकट के लिये 'लेबर' सरकार उत्तरदायी थी उसका अधिक भार मैकडोनाल्ड और स्नोडन के ऊपर ही था। एक दूसरी बात जिसकी महत्ता नहीं दी गई, वह यह है कि क्लरवेटिख और लिबरल दोनों को मिला कर कामन सभा में बहुमत तो था पर गम्भीर विरोध के होते हुए भी उन लोगों ने सभा को भंग नहीं कराया जब तक उनका प्रधान आर्थिक प्रस्ताव कानून के रूप में नहीं आ गया। सर हर्वर्ट सेग्रुएल राष्ट्रीय सरकार में सम्मिलित हो गये थे पर उनके इस कार्य का लिबरल पार्टी के नेता ब्रायड जार्ज ने विरोध किया था और बड़ी आलोचना की थी। प्रोफेसर कीथ ने यह बतलाया है कि राजा की प्रधान इच्छा तो इंग्लैण्ड के स्वर्ण-मान को बचाना था। उन्होंने ने इस बात को विलकुल ही नहीं माना कि राष्ट्रीय सरकार के निर्माण में और मैकडोनाल्ड की संयुक्त सरकार बनाने की इच्छा के विषय में उड़ती हुई खबरों से कोई सम्बन्ध नहीं था। ऐसा मानने के लिये कोई तर्क तो नहीं है कि बाल्डविन यदि राष्ट्रीय सरकार के प्रधान होते तो उन्हें तुरन्त ही सभा को भंग कराना पड़ता। लिबरलों का जब सहयोग होता तो बाल्डविन का बहुमत हर हालत में बना रहता और ऐसी भी कोई बात नहीं थी कि लिबरलों ने मैकडोनाल्ड के नेतृत्व का अधिक समर्थन किया हो।

यह भी सन्देह करने की बात नहीं है कि राजा ने भविष्य को समझ लिया था कि जैसी राष्ट्रीय सरकार है, उसे ही निर्वाचन में बहुमत प्राप्त होगा और बाल्डविन को सरकार को बहुमत नहीं मिलेगा। यह सचमुच एक खतर-नाक सिद्धान्त है जिससे यह तर्क किया जाय कि राजा को पार्टियों के भीतरी निर्णय में कुछ इस तरह का कार्य करना चाहिये कि वह जिस नेता को सरकार निर्माण का अधिकार दे उसे अवश्य ही बहुमत प्राप्त हो जाय। इसका यह अर्थ होगा कि राजा किसी विशेष व्यक्ति के, किसी राजनीतिक चाल को स्वीकार करके उसके लिये बहुमत प्राप्त करने की कोशिश करें। तो राजा की निष्पक्षता समाप्त हो जायेगी और यह अपनी नीति के पोषण में कार्यरत मालूम पड़ेगा। क्या राजा का यह कर्तव्य जानना नहीं था कि लेबर पार्टी के बहुमत का विचार क्या है जिसने मैकडोनाल्ड से अपनी सहमति खींच ली थी। अल्सर

के प्रश्न पर विरोधी पक्ष के मत को जानने के लिये राजा व्यग्र थे और १९१४ का बङ्किमघम कान्फ्रेन्स उनकी इच्छा के अनुसार ही बुलवा गया था। १९३१ में उनके कार्य का मनोवैज्ञानिक प्रभाव लेबर पार्टी के ऊपर क्या होगा— उन्होंने जानने की कोई कोशिश नहीं की। प्रोफेसर कीथ ने लिखा है कि निर्वाचन में राष्ट्रीय सरकार को अधिक बहुमत प्राप्त हो गया। परन्तु यह निष्कर्ष तो घटना घट जाने के बाद निकाला गया है। “तब तो यह तक सिद्ध हुआ कि जब कभी राजा के प्रत्यक्ष तत्वावधान में कोई सरकार निर्माण हो और उस सरकार को निर्वाचन में बहुमत मिल जाय तो राजा का उस तरह से सरकार निर्माण का कार्य वैधानिक होगा।”<sup>२</sup> इसका यह भी अर्थ होगा कि राजा के निर्णय के अनुसार यदि मन्त्रियों ने साधारण-जन का विश्वास खो दिया है तो वह उन्हें पदत्याग के लिये बाध्य कर सकता है। यदि नई सरकार को निर्वाचन में बहुमत प्राप्त हो जाय तो वह निर्वाचन राजा के कार्य की वैधानिकता को सिद्ध करने के लिये ही समझा जायगा। राजा यदि अपने मन्त्रियों के द्वारा दिये गये परामर्श से सहमत नहीं है तो वह उन्हें पदत्याग के लिये बाध्य कर सकता है और उसका यह कार्य वैधानिक माना जाना चाहिये—यदि नई सरकार को निर्वाचन में बहुमत प्राप्त हो जाय।

प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि राजा की स्थिति क्या होगी जब उस सयुक्त सरकार को बहुमत प्राप्त न हो। राजा के द्वारा मन्त्रियों को पदच्युत कर देना अपनी निष्पक्षता को समाप्त करना है। अपने मन्त्रियों को पदच्युत करके वह देश से चाहते हैं कि मन्त्रियों के दृष्टिकोण को न मान कर उनके दृष्टिकोण को जनता माने। इस से तो राजा विधान में एक सरक्षित शक्ति के पोषक हो जायेंगे। उस सरक्षण के अधिकार का प्रयोग बहुत कठिन होगा और कभी वह खतरनाक भी सिद्ध हो सकता है। सम्भवतः प्रोफेसर कीथ की राय में ऐसे अधिकार को असाधारण समय में ही प्रयोग किया जा सकता है। परन्तु “असाधारण समय” का निर्णय कौन करेगा? यदि राजा ही इसका निर्णायक होगा तो उसे बहुत राजनीतिक बुद्धि की आवश्यकता होगी जो शायद बहुत कम राजाओं में होती है। या उन्हें किसी से परामर्श लेना होगा। तो कौन परामर्श देगा? क्या राजा का कोई निजी राजप्रासाद के अन्दर पर्दा कैबिनेट होगा जिसकी बात मानने के लिये वह बाध्य होगा। यदि राजा को यह निर्णय का अधिकार हो

1 This is an ex post facto justification of the king's decision

2 Laski Parliamentary Govt in England, P 406

कि वह लोगों को अपनी इच्छा से मन्त्री रखेगा जिन्हें निर्वाचन में अपने लिये बहुमत का प्रयास करना होगा तो इस विषय की चर्चा जनता में होगी। राजा का यह कार्य चर्चा का ही विषय नहीं होगा बल्कि लोग उस पर हर तरह की आलोचनाएँ करेंगे। लास्की के शब्दों में 'बीसवीं सदी के विधान में शायद ही देशभक्त राजा के लिये कोई स्थान हो।'

१९३१ के आर्थिक संकट से एक राजनीतिक संकट भी पैदा हो गया। अब तक तो राजा के कुछ "प्रेरोगेटिव" के विषय में समझा जाता था कि अब उसका प्रयोग समाप्त—प्रायः हो गया। राजा को प्रधान मन्त्री के द्वारा पार्लमेण्ट के भंग करने की माँग को अस्वीकार करने का अधिकार है या नहीं? क्या किसी मन्त्रिमण्डल को वह पदच्युत कर सकता है जिसकी नीति से वह सहमत न हो? क्या वह अपनी इच्छानुसार प्रधानमन्त्री बना सकता है और उसके सहयोगियों के चुनाव में अपनी इच्छा भी प्रकट कर सकता है। १७०७ के बाद से किसी राजा ने किसी बिल को अस्वीकार नहीं किया। अब इस युग में इस अधिकार का प्रयोग नहीं हुआ। यदि कोई राजा किसी बिल को 'विटो' कर दे तो उसका क्या प्रतिफल होगा? मन्त्रिमण्डल पदत्याग कर देगा। उसके बाद जो मन्त्रिमण्डल पदग्रहण करेगा और राजा के निर्णय से सहमत होगा तो उसे जनता के समक्ष निर्वाचन के लिये आना पड़ेगा। यदि नई सरकार हार गयी तो राजा को सिंहासन छोड़ना होगा या विधान के प्रतिकूल शासन करने का साहस करना पड़ेगा। नया मन्त्रिमण्डल जो अपदस्थ मन्त्रिमण्डल के बाद आयेगा वह तो अवश्य ही राजा से यह शर्त स्वीकृत करा लेगा कि वह पुनः अपने उस अधिकार का प्रयोग नहीं करेंगे। नहीं तो उस मन्त्रिमण्डल को भी उसकी इच्छा के प्रतिकूल जाने पर राजा अपदस्थ कर सकता है। किसी गम्भीर संकट काल में भी इस अधिकार का प्रयोग कोई राजा नहीं कर सकता। यदि वह ऐसा कार्य करता है—जो आज से दो सौ वर्ष पूर्व से बन्द हो चुका है—तो राजा अपने ऊपर एक ऐसा उत्तरदायित्व लेगा जिसमें एक के बाद दूसरी कठिनाई आती जायेगी और अन्त में राजा को अपनी निष्पक्षता को छोड़ कर राजनीतिक गुत्थियों में उलझना होगा और जनता के स्पर्ष में वादी प्रतिवादी बनना पड़ेगा जिसका प्रतिफल राजा के लिये अशुभ होगा।

इसका अन्त तो राज्य से पदच्युत होना या इससे भी कोई भयङ्कर बात हो सकती है। यह युद्ध या प्रथम चार्ल्स के समय का नाटक पुनः दुहराया जा सकता है।

पार्लमेण्ट के भंग करने का "प्रेरोगेटिव" और भी जटिल है। यह बात

स्वीकृत हो चुकी है कि राजा को मन्त्रियों के परामर्श के बिना पार्लमेण्ट को भंग नहीं करना चाहिये। परन्तु प्रश्न “चाहिए” का नहीं है। क्या राजा चाहे तो मन्त्रियों के परामर्श को मानने से इनकार कर सकता है? कुछ लेखकों का ख्याल है कि ‘क्राउन’ के ऊपर ही निर्णय निर्भर करता है। तो इस लिये यह ‘प्रैरोगेटिव’ मरा हुआ नहीं समझा जाना चाहिये। यदि किसी सरकार ने पार्लमेण्ट के भंग होने की माँग की और राजा ने उसे अस्वीकार कर दिया तो निश्चय ही वह मन्त्रिमण्डल बहुमत रखते हुए पदत्याग कर देगा। विपक्षी बल जिसका बहुमत नहीं है, मन्त्रिमण्डल निर्माण करेगा और थोड़े ही दिनों के भीतर उसे भी पार्लमेण्ट के भङ्ग करने की माँग करनी होगी। यदि राजा ने उसकी माँग स्वीकृत कर दी तो वह एक पाटी के पक्षपात करने का दोषी ठहराया जायगा। इस लिये यह सिद्ध है कि कोई सरकार जिसका बहुमत कामन सभा में है और पार्लमेण्ट को भंग करने की माँग करता है तो वह अस्वीकृत नहीं हो सकता। लास्की के शब्दों में “सभा के भंग करने की माँग स्वभावतः मिल जानी चाहिये। राजा की निष्पक्षता की रक्षा के लिये इस ‘प्रैरोगेटिव’ का स्वतः प्रचलन होना उपयुक्त है।”<sup>1</sup>

### राजा के व्यक्तिगत अधिकार (प्रैरोगेटिव)

यह सिद्धान्त निश्चित है कि साधारण परिस्थिति में राजा मन्त्रियों की सलाह से सारा कर्त्तव्य करता है। फिर भी उसके कुछ व्यक्तिगत अधिकार हैं जिन्हें वह अपनी उत्तरदायित्व पर करता है। उन्हें जेनिंस ने व्यक्तिगत प्रैरोगेटिव कहा है। परन्तु वे कौन से व्यक्तिगत प्रैरोगेटिव हैं यह कहना कठिन है। इस पर काफी मतभेद है।

१७८३ से लेकर आज तक किसी राज्याधिपति ने किसी मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ नहीं किया। साधारणतः राज्याधिपति मन्त्रिमन्त्रिमण्डल को मण्डल के कार्य में हस्तक्षेप नहीं करता जब तक उसका बर्खास्त करना बहुमत साधारण सभा में रहता है और देश हित की दृष्टि से इमानदारी के साथ कार्य सञ्चालन करता है। पार्लमेण्टरी बहुमत के रहते हुए किसी मन्त्री या मन्त्रिमण्डल को उनकी अस्त्यता या अष्टाचार के लिये राजा कैसे अपदस्थ कर सकता है? एक जटिल प्रश्न है। पर ऐसी परिस्थिति में राजा को देशहित, सर्वधान की रक्षा तथा सार्वजनिक कोष की रक्षा के लिये अपने व्यक्तिगत अधिकार को प्रयोग करने का अधिकार हो सकता है।

प्रोफेसर डाइसी ने लिखा है कि राजा अपने मन्त्रियों की राय के बिना कुछ नहीं कर सकता पर वह इस सिद्धान्त में विश्वास नहीं करता कि राजा को अपने मन्त्रियों को हटाने का अधिकार ही नहीं है जब कि वह राष्ट्र की सहमति जानने की इच्छा रखता हो।

केवल एक बार १८३४ में विलियम चतुर्थ ने बहुमत दल के मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ कर दिया था। उसके बाद से अब तक किसी राज्याधिपति ने बहुमत रखने वाले मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ नहीं किया है। राज्याधिपति और देश के हित में यही उपयुक्त है कि राजा इस प्रथा को तोड़ने की कोशिश न करे। इससे राजा को किसी कार्य के लिये व्यक्तिगत उत्तरदायित्व नहीं रहता। इसी के आधार पर ही वह सिद्धान्त प्रतिपादित है कि राजा गलती नहीं करता। जेनिंग्स ने लिखा है कि राजा का कार्य है कि वह इसका ध्यान रखे कि सविधान के द्वारा साधारणतः शासन का संचालन होता है। जब तक जनता को शासकों को चुनने के लिये एक निश्चित समय के बाद अग्रसर दिया जाता है तो सविधान उपयुक्त रूप से कार्य कर रहा है ऐसा समझना चाहिये। राजा को तभी हस्तक्षेप करना उपयुक्त होगा जब मन्त्रिमण्डल सविधान के नियमों को तोड़ कर अ-लोकतांत्रिक ढंग से कार्य कर रहा हो। पार्लामेण्ट के जीवन को आवश्यक रूप से बढ़ा कर अपना शासन लादने की चेष्टा करता हो। या कोई मौलिक परिवर्तन बिना जनता की राय से करता हो जिसमें केवल एक ही दल के लाभ की सम्भावना हो।

राजा का यह अधिकार प्रयोग में नहीं आने से समाप्तप्राय हो गया।

राजा को मन्त्रिमण्डल की राय से कार्य करना होता है।

पार्लामेण्ट का १८४१ से लेकर १९१० तक कैबिनेट के निर्णय पर ही भंग होना पार्लामेण्ट भंग होती थी। परन्तु अब पार्लामेण्ट के भंग होने की सलाह देने का अधिकार केवल प्रधानमन्त्री को ही है।

१९३५ में पार्लामेण्ट के भंग होने की बात कैबिनेट में तय नहीं हुई थी।

गत सौ वर्षों में राजा ने पार्लामेण्ट के भंग करने की कैबिनेट की सलाह को कभी अस्वीकार नहीं किया। केवल सकट तभी हो सकता है जब बहुमत पार्टी में मतभेद हो जाय और पार्टी में फूट पड़ जाय। ऐसी अवस्था में विधान का संतुलन ही परिवर्तित हो जाता है और तब राजा का व्यक्तिगत प्रेरोगेटिव महत्वपूर्ण हो जाता है। यों तो राजा का व्यक्तिगत प्रेरोगेटिव 'सिद्धान्त' में प्रतिपादित हो सकता है पर 'व्यवहार' में नहीं चञ्च सकता।



## कैबिनेट प्रणाली

कैबिनेट उस पार्टी या सम्मिलित पार्टियों की समिति है जिसको साधारण सभा (*House of Commons*) में बहुमत प्राप्त है। या “कैबिनेट राजा की प्रिवी कौन्सिल के कुछ सदस्यों की कमेटी है जिन्हें राजस्व-शक्ति का शासकीय नियन्त्रण प्राप्त है।”<sup>1</sup> कैबिनेट का कार्य देश का शासन प्रबन्ध करना है। जिस पार्टी या पार्टियों के द्वारा कैबिनेट को कामन सभा में बहुमत प्राप्त होता है उसी के नाम पर देश का शासन कार्य करना होता है।

बेजहाट ने सर्वप्रथम कैबिनेट के स्वरूप को प्रकट किया था। यह शासक मण्डल और व्यवस्थापक मण्डल को एक साथ मिलाने वाला हाइफन और दोनों को एक में जुड़ाने वाला बकल है।<sup>2</sup> यह शासन विभाग को व्यवस्थापक मण्डल से संयुक्त करने का साधन है। यह व्यवस्थापक मण्डल को निर्देश करता है। पार्लामेण्ट के समक्ष यह अपनी नीति उपस्थित करता है जिसके आधार पर सभा में निर्णय होता है। यह राज्य की प्रभु-शक्ति ( पार्लामेण्ट ) की स्वीकृति से शासन को गति प्रदान करता है।

कैबिनेट कामनसभा को नियंत्रित करके ही अपने कार्य-क्रम को पूरा करता है। कामन सभा को नियंत्रित करने के लिये कैबिनेट स्वयं अपने को भी नियंत्रित करता है। कैबिनेट के नियंत्रण का अर्थ है कि यह एक ही पार्टी के लोगो के द्वारा निर्मित है। कैबिनेट प्रणाली की सफलता भी इसी पर निर्भर है कि यह एक पाये की वस्तु है। कैबिनेट पार्लामेण्ट का एक आवश्यक और गतिशील भाग है। कामन सभा कैबिनेट को जीवन प्रदान करता है और साधारणतः कामन सभा स्वयं तभी रह सकती है जब तक वह सभा कैबिनेट को जीवन प्रदान करती रहती है। ‘जीवन प्रदान’ करने का अर्थ कैबिनेट के ऊपर विश्वास रखना है। कैबिनेट कामन सभा का “बोर्ड आफ डाइरेक्टर्स” है। इसी बोर्ड के ऊपर ब्रिटेन की सरकारी मशीन निर्भर करती है। राज्य के सारे समूहन का संचालन इसी के ऊपर अवलम्बित है।

1, Parliamentary Govt in England, by Laski P 22

2 The English Constitution by Bagehot

कैबिनेट प्रणाली परम्पराओं के आधार पर चबती है। राजा, पार्लमेण्ट या राष्ट्र के साथ इसका क्या सम्बन्ध है ?—यह कहीं भी विधान में लिखित नहीं है। १९३७ में पार्लमेण्ट ने एक 'कानून' पास किया था जिसमें कैबिनेट का नाम तथा उनके वेतन के सम्बन्ध में उल्लेख है। फिर भी उस कानून में कैबिनेट के कार्य और उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में कोई बात नहीं है। अतः इतनी महत्वपूर्ण सस्था जिसके ऊपर सारी मशीन की गति प्रदान करने का उत्तरदायित्व है—केवल राज्य की प्रथा और परम्परा पर ही आधारित है।

कैबिनेट प्रणाली पर लिखने वालों के लिये एक कठिनाई यह है कि इसकी परम्परा निश्चित नहीं है। यह प्रणाली अब भी विकासशील है। इसमें एक ऐसी गति शीलता और परिवर्तन शीलता है कि अपने आवश्यक स्वरूप को बिना परिवर्तित किये हुए सकट काल में उपयुक्त परिस्थिति के योग्य बन जाती है।

कैबिनेट प्रिवी कौन्सिल की एक छोटी सी समिति है। प्रिवी कौन्सिल भी नारमैन काल के *Curia regis* की एक छोटी सी नैबिनेट का विकास कौन्सिल है। न्यूरिया रेजिस स्वयं भी *Magnum* कैसे हुआ ? *Concilium* या बड़ी कौन्सिल (ग्रेट कौन्सिल) से निकली है। बड़ी कौन्सिल की बैठक समथानुसार कभी २ होती थी। अतः राजा अपने दिन प्रति दिन के शासन सम्बन्धी कार्यों में परामर्श देने और सहायता करने के लिए कुछ बड़े २ जमीन्दारों को बुलाता था। इन्हीं परामर्शदाताओं की समिति को न्यूरिया रेजिस कहते थे। इस समिति का अधिकार राजा के प्रेरोगेटिव, राजस्व, न्याय सम्बन्धी तथा शासन सम्बन्धी प्रश्नों पर परामर्श देना था। कुछ समय बाद इसमें से भिन्न २ कार्यों के लिये अनेक विभाग बन गये। विशेषतः न्याय-सम्बन्धी तथा रेवेन्यू (कर सम्बन्धी) कार्यों के लिये पृथक समितियाँ बन गयीं। कुछ प्रधान व्यक्ति राजा को सलाह देते और शासन-कार्य का सञ्चालन करते थे। ये राजा के विश्वासपात्र व्यक्ति थे। इनके साथ राजा राज्यसम्बन्धी गुप्त मन्त्रणा भी करता था। इन्हीं लोगों की समिति का नाम प्रिवी कौन्सिल पडा। ट्यूडर काल में इस कौन्सिल की बहुत अधिक शक्ति थी। राजा के "प्रेरोगेटिव" का प्रयोग इसी के द्वारा होता था। परन्तु धीरे २ प्रिवी कौन्सिलों की संख्या बहुत बढ़ गयी और

द्वितीय चार्ल्स के समय तक यह इतनी बड़ी हो गई कि इसमें शासकीय कार्यों पर विचार करना कठिन हो गया। अतः द्वितीय चार्ल्स अपने कुछ चुने हुए घनिष्ठ मित्रों को सलाह मशविरा करने तथा विचार-विमर्ग करने के लिये अलग से बुला लिया करता था। उन मित्रों के समूह को ही *Cabal* कहते थे। इसी "कैबाल" से कैबिनेट का निर्माण हुआ। इस तरह धीरे २ 'कैबिनेट' जो राजा के चुने हुए घनिष्ठ परामर्शदाताओं की समिति थी—राज्य के मुख्य कार्यों को करने लगीं और प्रिवी कौन्सिल गौणरूप धारण करती गयी। पार्लमेण्ट ने प्रिवी कौन्सिल के इस गौणत्व के ऊपर रोष भी प्रकट किया पर 'कैबिनेट' का महत्त्व बढ़ता ही गया। प्रारम्भ में प्रिवी कौन्सिल विचार विनिमय करने वाला तथा शासनसमिति के रूप में था। इस समय भी यही वैधरूप में शासन करने वाली सस्था है और इसी के द्वारा कैबिनेट स-कौन्सिल (आर्डर इन-कौन्सिल) राजा के उपनियमों या राजकीय आदेशों की घोषणा करता है। प्रिवी कौन्सिल के सदस्य 'क्राउन' के द्वारा आजीवन मनोनीत किये जाते हैं। राजा उनका नाम कौन्सिलरों की लिस्ट से काट सकता है। पुराने कैबिनेट के सदस्य और नये कैबिनेट के सदस्य प्रिवी कौन्सिल के सदस्य बना दिये जाते हैं। प्रसिद्ध व्यक्ति भी मान या प्रतिष्ठा के स्वरूप प्रिवी कौन्सिल के सदस्य घोषित होते हैं। कौन्सिलर लोग 'राइट आनरेबल' (महा माननीय) कहे जाते हैं। अपने नाम के आगे "पी सी" जोड़ सकते हैं।

अब पूरी प्रिवी कौन्सिल कभी बुलायी नहीं जाती। परन्तु राजा के मरने पर और राज्याभिषेक के अवसर पर यह स्वयं-मिळती है। यों तो प्रिवी कौन्सिल की बैठक बहुधा हुआ करती है। 'आर्डर-इन-कौन्सिल' और 'घोषणा' करने के लिये यह प्रायः मिलती है। केवल तीन कैबिनेट-मन्त्री जिसमें कौन्सिल के लार्ड प्रेसिडेण्ट होते हैं, कौन्सिल की बैठक के लिये प्रयाप्त हैं।

यद्यपि इसके परामर्श देने और शासन सम्बन्धी कार्य समाप्त हो गये फिर भी प्रिवी कौन्सिल ने क्यूरिया रेजिस के न्याय सम्बन्धी कुछ कार्यों को प्राप्त कर लिया है। प्रिवी कौन्सिल की न्याय समिति (*Judicial committee*) उपनिवेशों और भारत के लिये जनतन्त्र होने के पहले एक सबसे बड़ी *Appellate Court* की काम करती थी। प्रिवी कौन्सिल से ही सरकार के अन्य बोर्ड निकले हैं—जैसे शिक्षा समिति, बोर्ड आफ ट्रेड *Board of Trade* और बोर्ड आफ एग्रिकल्चर *Board of Agriculture* इत्यादि।

कैबिनेट का इतिहास      कैबिनेट प्रणाली के विकास का इतिहास कई भागों में बँटा जा सकता है—

( १ ) चार्ल्स प्रथम के शासन काल तक—उस समय तक कैबिनेट का स्वरूप लोगों के सामने आया नहीं था । पर राजा अपनी इच्छा के अनुसार प्रिवी कौन्सिल के सदस्यों में से थोड़े से लोगों को परामर्श के लिए चुन लेता था । परामर्श दाताओं की यह समिति बहुत ही छोटी थी और अभी उसका वैधरूप नहीं प्रकट हुआ था । यह सदैव नहीं मिला करती थी । लार्ड बेकन के निबन्धों में 'कैबिनेट' शब्द आया है । अभी तक पार्लमेण्टरी प्रभुसत्ता की स्थापना नहीं हुई थी । पाटियों का भी निश्चित रूप से विकास नहीं हुआ था । क्लेरण्डन ने भी कैबिनेट का वर्णन किया है ।

( २ ) चार्ल्स द्वितीय के शासन काल तक—प्रिवी कौन्सिल से पृथक कैबिनेट का विकास हो गया । चार्ल्स द्वितीय का प्रसिद्ध "कैबेल" आधुनिक कैबिनेट प्रणाली का जन्मदाता था । दोषारोपण (*Impeachment*) के द्वारा ( विशेषतः डेन्वी के ऊपर दोषारोपण करके ) मन्त्रिण का पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी होने का सिद्धान्त स्वीकृत हो गया । साथ ही साथ पार्टी प्रणाली का भी विकास हुआ । अतः इस काल में 'कैबिनेट' के विकास के लिये जिन कारणों या परिस्थितियों की आवश्यकता थी—सभी मौजूद थीं । प्रिवी कौन्सिल से पृथक कैबिनेट की सत्ता स्थिर हो चुकी थी पर अभी तक राजा के ऊपर ही कैबिनेट निर्भर करता था और साथ ही पार्लमेण्ट के सामने भी झुक जाती थी ।

( ३ ) विलियम तृतीय और महारानी ऐन के शासन काल तक—इस काल में मन्त्रिमण्डल का विकास हो गया । पर इसको तोड़ने का भी प्रयास हुआ । 'रक्तहीन क्रान्ति' ने पार्लमेण्टरी सत्ता की स्वीकृति निश्चित रूप से दे दी थी । हिग और टोरी दल भी निश्चित रूप से बन चुके थे । विलियम तृतीय ने पहले तो दोनों दल से अपने मन्त्रियों को चुना परन्तु यह ठीक से नहीं चल सका । १६९५ में "हिग जुन्टो" (*Whig Junto*) को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये राजा ने निमन्त्रित किया । यह सबसे प्रथम निश्चित मन्त्रिमण्डल था जिसका पार्लमेण्ट में बहुमत था । यद्यपि मन्त्रियों को एक ही पार्टी से नियुक्त करने की पद्धति १८०१ तक नियमित रूप से नहीं बनी—फिर भी प्रणाली के विकास में प्रगति हुई । अभी तक राजा कैबिनेट की बैठकों में भाता था और कोई एक व्यक्ति प्रधानमन्त्री के रूप में नहीं हुआ था । विलियम के शासन के अन्त में पार्लमेण्ट ने तो इस कैबिनेट के विकास को समाप्त करने का ही प्रयत्न

किया। १७०१ में ऐक्ट आफ सेटलमेण्ट *Act of Settlement* के द्वारा यह नियम बना कि शासन सम्बन्धी सारे कार्य प्रिवी कौन्सिल में ही हो और प्रिवी कौन्सिल के निर्णय पर सभी सदस्यों का हस्ताक्षर होना चाहिये। और किसी पेशानर को साधारण सभा (कामन सभा) के सदस्य होने का अधिकार नहीं दिया गया। १७०५ और १७०६ में ये नियम समाप्त कर दिये गये। ऐन के शासन काल में कैबिनेट प्रणाली में कोई नयी प्रगति नहीं हुई। लेकिन १७०८-१० का हिंग-मन्त्रिमण्डल वर्तमान कैबिनेट की तरह ही था और ऐन की इच्छा के प्रतिकूल भी हिंग मन्त्रिमण्डल बना रहा।

(४) जार्ज प्रथम के समय से लेकर अठारहवीं शताब्दि के अन्त तक—इस काल में कैबिनेट का सच्चा स्वरूप बना। जार्ज प्रथम जर्मन था और अंग्रेजी भाषा नहीं जानता था। अतः वह कैबिनेट की बैठकों से अनुपस्थित रहने लगा और उसकी जगह पर प्रधान मन्त्री के पद का विकास हुआ। जार्ज प्रथम के बाद भी अन्य राजागण-मन्त्रि परिषद की बैठकों से विरत रहे। कुछ जाना चाहते थे, पर असफल रहे। जार्ज प्रथम की अनुपस्थिति में मन्त्रिमण्डल के कार्य का संचालन सर राबर्ट वालपोल *Sir Robert Walpole* करते थे। वह बड़े ही योग्य मन्त्री थे। उनकी योग्यता और सघटन शक्ति के कारण प्रधान मन्त्री का पद स्थायी और अनिवार्य हो गया। वालपोल कामन सभा में अपना बहुमत सदा बनाये रखते थे और जब १७४२ में वह साधारण सभा में हार गये तब उन्होंने पद-त्याग कर दिया। इस तरह वह सिद्धान्त स्थिर होगया कि कोई मन्त्रिमण्डल तभी तक पदारूढ रह सकता है जब तक उसका बहुमत साधारण सभा में हो। जार्ज तृतीय ने इस सिद्धान्त की उपेक्षा करने की चेष्टा की पर वह विफल रहे।

कैबिनेट प्रणाली का विकास अठारहवीं सदी में हो गया था पर अभी लोग इसको समझ नहीं पाये थे और इसके सिद्धान्त के अनुसार सदैव काम भी नहीं होता था। मानटेस्कू ने एक अलग ही इसका अर्थ लगाया और शक्ति-विभाजन के सिद्धान्त के जन्मदाता हो गये। ब्लैकस्टोन ने भी (१७६५) अपनी 'कमेण्टरीज' में 'कैबिनेट' या प्रधान मन्त्री के विषय में नहीं लिखा है।

(५) उन्नीसवीं शताब्दि में—परन्तु १९ वीं सदी में कैबिनेट प्रणाली का सिद्धान्त पूर्ण रूप से स्थिर हो चुका था। मेल्बोर्न ने अपनी शाही शिष्या महारानी विक्टोरिया को "कैबिनेट प्रणाली" के सिद्धान्तों से पूर्ण अवगत कराया। बेजहॉट ने अपनी पुस्तक में इस प्रणाली की पूर्ण प्रशंसा की।

यूरोपीय महायुद्ध (१९१४-१८)—१९१४ में युद्ध के छिड़ने से विभिन्न पार्टियों में युद्धकाल तक के लिये आपस में राजनीतिक सधि हो गयी। एक सयुक्त मन्त्रिमण्डल ऐसकिय के नेतृत्व में निर्माण हुआ। १९१६ में उनके स्थान पर लायड जार्ज आये। यह सयुक्त मन्त्रिमण्डल १९२२ तक रहा। लायड जार्ज ने इस 'कैबिनेट' प्रणाली में तीन नई विशेषताएँ जोड़ दी। युद्ध की परिस्थिति के कारण तात्कालिक निर्णय करने के लिये पाँच व्यक्तियों की युद्ध-कैबिनेट बन गई। पाँच व्यक्तियों में प्रधान मन्त्री, चान्सलर तथा तीन अन्य सदस्य थे जिनके पास कोई बिभाग नहीं था और शायद ही कभी कामन सभा के सामने आते रहे हों। इस युद्ध-कैबिनेट का काम युद्ध सचालन था और अन्य मन्त्रियों को शासन सम्बन्धी कार्य करने के लिये छोड़ दिया गया था। १९१७ में एक छठा व्यक्ति भी युद्ध-कैबिनेट में सम्मिलित किया गया। वह थे जेनरल स्मट्स जो दक्षिणी अफ्रीका के प्रधान मन्त्री थे। सैन्य तथा नौ-सेना विभागों से विशेषज्ञ भी अपनी राय देने के लिये कैबिनेट में बुलाये जाते थे।

एक दूसरी नयी व्यवस्था युद्ध के समय में यह हुई कि एक "कैबिनेट-सचिवालय" की स्थापना की गयी। इसके पहले 'कैबिनेट' की बैठकों की काररवाई कमी लिखी नहीं जाती थी। इसका कोई विवरण या उल्लेख नहीं होता था। केवल प्रधान मन्त्री राजा को सूचना देने के लिये कुछ अपना 'नोट' तैयार कर लेता था। कैबिनेट की काररवाई गुप्त रखी जाती थी। पर युद्ध के समय में कार्याधिक्य के कारण एक सचिवालय की आवश्यकता प्रतीत हुई। अब यह 'कैबिनेट' प्रणाली का आवश्यक और स्थायी अङ्ग बन गया है। यह सचिवालय वैधानिक दृष्टि से प्रिवी कौन्सिल का एक सघटन है।

कैबिनेट प्रणाली की विशेषताएँ—कैबिनेट में एकता होती है। इसमें एक पार्टी के सदस्य होते हैं। अर्थात् किसी नये निर्वाचन के बाद एकता जिस दल का बहुमत साधारण सभा में होता है, उस दल का मन्त्रिमण्डल निर्माण किया जाता है। या किसी सकट काल के अवसर पर सयुक्त (Coalition) मन्त्रिमण्डल के निर्माण होने पर एक से अधिक दलों के लोग सम्मिलित रहते हैं। पर सयुक्त मन्त्रिमण्डल के बनने के पहले विभिन्न राजनीतिक दल सकट काल तक के लिये एक सामान्य स्वीकृत कार्यक्रम के लिए एकता स्थापित कर लेते हैं। साधारण सभा में बहुमत प्राप्त किये बिना कैबिनेट का निर्माण नहीं होता।

उत्तरदायित्व दो तरह का है ( १ ) कानूनी ( २ ) राजनीतिक । कानूनी या वैध उत्तरदायित्व का अर्थ है कि प्रत्येक मन्त्री कानून मन्त्रि-मण्डल का के समक्ष या न्यायालय के सामने अपने उस परामर्श के उत्तरदायित्व लिये उत्तरदायी है जो वह राजा को देता है । राजा के प्रत्येक कार्य या आदेशपत्र पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर की आवश्यकता है क्योंकि मन्त्री ही उस कार्य का उत्तरदायी होगा । यह उस सिद्धान्त का फल है जिसके अनुसार यह कहा जाता है कि "राजा कोई गलती नहीं करता ।" राजनीतिक उत्तरदायित्व का अर्थ है कि कोई मन्त्री या सारी कैबिनेट अपने कार्यों के लिये साधारण सभा के प्रति उत्तरदायी है । जब साधारण सभा अपना अविश्वास मन्त्रि-मण्डल के प्रति व्यक्त करे तो मन्त्रि-मण्डल को त्यागपत्र दे देना चाहिए । परन्तु यह सिद्धान्त भी अब केवल सैद्धान्तिक ही रह गया है । राजनीतिक पार्टियों के विकास से साधारण सभा की महत्ता कम हो गई है । कैबिनेट के सदस्य सभा के बहुमत दल के प्रभावशाली व्यक्तियों में से होते हैं और वे अपनी शक्ति बनाये रखने के लिये या अपने बहुमत को सुरक्षित रखने के लिये पार्टी की मशीन को अपने अधिकार में रखते हैं । पार्टी की एकता तथा उसकी शिष्टता के नाम पर पार्टी के सदस्यों को बहुत अधिक स्वतन्त्रता नहीं रहती । अतः कैबिनेट ही कामन सभा को नियंत्रित करती है । दूसरा सिद्धान्त यह भी है कि कैबिनेट अपने को जनता ( मतदाताओं ) के प्रति उत्तरदायी समझता है । इस तरह जब कभी पार्टी में मत-भेद हो जाने से कैबिनेट का बहुमत यदि साधारणसभा में समाप्त हो जाय तो प्रधान मन्त्री को यह अधिकार है कि वह राजा के द्वारा कामन सभा को भंग करा दे और जनता से अपने कार्यों के प्रति विश्वास प्रकट करने के लिये प्रार्थना करे ।

कैबिनेट के सभी सदस्य एक ही पार्टी के होते हैं । अतः उनके विचारों में सामान्यता होती है । उनकी नीति तथा कार्य-विचारों की सामान्यता क्रम में भिन्नता नहीं होती । सभी एक दूसरे के या सादृश्यता विचारों का प्रतिपादन करते हैं । इसी सादृश्यता या एकरूपता के कारण कैबिनेट प्रणाली अन्य शासन प्रणालियों की अपेक्षा श्रेष्ठ मानी गयी है । कैबिनेट एक ठोस इकाई है

1 Legal

2 Political

3 "The king can do no wrong"

4 Homogeneity

जिसके सदस्य एकही साथ खड़े होते हैं और एकही साथ गिरते हैं। पार्लमेण्ट में एक अविरल या अटूट कड़ी के रूप में जुड़े रहते हैं और एक ही बात सब लोग कहते हैं या एक का ही प्रतिपादन और अनुमोदन सभी करते है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों में आपस में मतभेद हो सकता है पर जब एक बार किसी प्रश्न पर मन्त्रिमण्डल का निर्णय हो गया तो सभी उसे एक स्वर से अनुमोदन करेंगे। जैसा एक बार लार्ड मेलबोर्न ने अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों से कहा था कि “हम लोग क्या कहते हैं वह महत्वपूर्ण नहीं है परन्तु हम सब एकही बात कहे (वही महत्वपूर्ण है)।”

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को पार्लमेण्ट का सदस्य होना आवश्यक—निश्चित मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को पार्लमेण्ट के किसी भवन का सदस्य होना आवश्यक है। मन्त्री नियुक्त होने के समय कोई आवश्यक नहीं है कि सभी लोग पार्लमेण्ट के किसी न किसी भवन में सदस्य हों। पर व्यवहारतः पार्लमेण्ट के सदस्यों में से ही मन्त्री नियुक्त होते हैं। यदि कोई व्यक्ति ऐसा है कि उसकी आवश्यकता मन्त्रिमण्डल में है या वह पार्लमेण्ट के किसी भवन का सदस्य नहीं है तो उसे मन्त्री होने के छ माह के भीतर किसी न किसी सभा का सदस्य हो जाना होगा अन्यथा छ महीने के बाद उसे मन्त्री के पद से हटना पड़ेगा।

कैबिनेट का प्रधान प्रधानमन्त्री होता है। वही कैबिनेट की बैठकों का अध्यक्ष होता है। वह पार्टी का नेता होता है। उसी की प्रधानमन्त्री की अधीनता कैबिनेट के सदस्यों को माननी पड़ती है। वह प्रधानता कैबिनेट का निर्माण करता है, पथप्रदर्शन करता है और नियन्त्रित करता है।

संक्षिप्त में कैबिनेट—पार्लमेण्ट के सदस्यों से बनती है, उसमें एक ही विचारों के लोग रहते हैं और कामन सभा के बहुमत दल से लिये जाते हैं। एक सामान्य नीति के पोषक और परिचालक के रूप में रहते हुए संयुक्त उत्तरदायित्व के आधार पर इसका निर्माण होता है तथा पार्लमेण्ट में अविश्वास के प्रस्ताव पास हो जाने पर सामूहिक रूप से कैबिनेट पदत्याग करता है। कैबिनेट के सभी सदस्य एक सामान्य नेता की अधीनता स्वीकार करते हैं।

1 “It does not in the least matter what we say, but we must all say the same”



### कुछ शब्दों के अर्थ—

“प्रिवी कौन्सिल”—जैसा पहले बतलाया जा चुका है कि वैध रूप में प्रिवी कौन्सिल ही राजा की परामर्शदातृ-समिति है। सिद्धान्ततः अब भी प्रिवी कौन्सिल ही क्राउन के कार्यों का नियन्त्रण करती है। ‘क्राउन’ के सारे कार्य प्रिवी-कौन्सिल की सहमति के द्वारा सम्पादित होते हैं। कानून की दृष्टि से लोग प्रिवी कौन्सिल के सदस्य बनाये जाते हैं। अतः कैबिनेट की एक परिभाषा यह भी हो सकती है कि “यह बीस प्रिवी कौंसिलरों का समूह है जिन्हें प्रधानमंत्री अपने कार्यों के सहायतार्थ चुन लेता है।”

“मिनिस्ट्री”—मन्त्रियों के समूह को “मिनिस्ट्री” कहते हैं। कैबिनेट के मन्त्रियों तथा अन्य मन्त्रियों में भेद है। पार्लमेण्ट के वे सदस्य जो राजनीतिक दृग के शासकीय पदों पर होते हैं तथा जिन्हें “कैबिनेट” के त्याग-पत्र के साथ स्वयं भी त्याग-पत्र देना पड़ता है, सभी मन्त्री कहे जाते हैं। राजा के वे बड़े कर्मचारी जो सन्धारण सभा के बहुमत के विश्वास प्राप्ति तक अपने पदों पर आसीन रहते हैं, उन्हें मन्त्री का पद प्राप्त है। इनकी संख्या करीब पचास के लगभग होती है। इनमें केवल बीस ही कैबिनेट स्तर के मन्त्री होते हैं। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल कार्य-संचालन के लिये नहीं मिलता। इसे कोई सामूहिक कार्य नहीं करना होता। केवल कैबिनेट के मन्त्री ही मिलते हैं। उन्हीं की सम्मिलित बैठकें होती हैं।

जो मन्त्री कैबिनेट के मन्त्री नहीं हैं उन्हें केवल व्यक्तिगत कार्य करना होता है। छोटे विभागों के अध्यक्ष का काम इन्हीं मन्त्रियों को करना पड़ता है। बड़े और महत्वपूर्ण विभागों के अध्यक्ष का कार्य कैबिनेट के मन्त्रियों को दिया जाता है। या बड़े विभागों के मन्त्रियों के सहायक-रूप में कैबिनेट के बाहर वाले मन्त्री रहते हैं। उन्हें उप-सचिव या पार्लमेण्टरी सचिव भी कहा जाता है। कुछ मन्त्री सन्धारण सभा के ‘चेतक’ या ‘Whip’ का कार्य भी करते हैं। कैबिनेट मन्त्रियों का एक वर्ग है और उनका सामूहिक उत्तरदायित्व है। प्रधान-मन्त्री की इच्छा के अनुसार लोग कैबिनेट के सदस्य होते हैं। कुछ महत्वपूर्ण विभाग के मन्त्रियों का पद कैबिनेट स्तर का होता है—जैसे परराष्ट्र विभाग, गृह-विभाग, रक्षा विभाग और राजस्व विभाग, इत्यादि। कुछ बिना विभाग के भी मन्त्री कैबिनेट-स्तर के होते हैं। प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल तथा कैबिनेट दोनों का प्रधान होता है।

“सरकार”—सरकार का अर्थ भिन्न भिन्न है । राज्य की सारी मशीनरी को सरकार या शासन यन्त्र कहते हैं । राज्य का प्रत्यक्षीकरण सरकार में होता है । ‘सरकार’ का दूसरा अर्थ शासन विभाग से है । इसमें शासन विभाग के सभी पदाधिकारी सम्मिलित होते हैं । पुनः ‘सरकार’ का तीसरा अर्थ केवल मन्त्रिमण्डल से है । जब यह कहा जाता है कि ‘सरकार’ ने पदत्याग किया है या नयी ‘सरकार’ का निर्माण हुआ है तो इसका मतलब यह नहीं होता कि राजतन्त्र से बदल कर कोई दूसरा तन्त्र हो गया या राज्य का स्वरूप परिवर्तित हो गया । इसका केवल इतना ही अर्थ है कि मन्त्रिमण्डल ने पदत्याग किया । मन्त्रिमण्डल के पदत्याग करने पर नया मन्त्रिमण्डल बनता है ।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण—मन्त्रिमण्डल के निर्माण में साधारण सभा का कोई हाथ नहीं है । अर्थात् साधारण सभा के द्वारा उनका निर्वाचन नहीं होता । मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधान मन्त्री के द्वारा होता है । प्रधान मन्त्री ही मन्त्रिमण्डल का या ‘कैबिनेट’ का अथवा सरकार का प्रधान होता है । अतः प्रधान मन्त्री का निर्वाचन या उसकी नियुक्ति एक महत्वपूर्ण कार्य है । राजा प्रधान मन्त्री के निर्वाचन का कार्य सम्पादन करता है परन्तु उसे इस कार्य में अपने विवेक के लिये बहुत ही कम अवसर और गुञ्जायश है । प्रथा के अनुसार राजा साधारण सभा के बहुमत दल के नेता प्रधान मन्त्री को निर्वाचित करता है और उसे ही प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है । यदि किसी एक दल का बहुमत साधारण सभा में न हो तो उस दल के नेता को निमन्त्रित करेगा जो सयुक्त मन्त्रिमण्डल बना सके या प्रमुख विषयों पर बहुमत प्राप्त करने का आश्वासन प्राप्त कर सके । दो पार्टी प्रणाली में ( जो इंग्लैण्ड में कई सदियों तक रही ) राजा का कार्य बहुत ही सरल था । जब कोई प्रधान मन्त्री निर्वाचन में या साधारण सभा में हार जाता था तो राजा केवल विजयी दल के नेता को निमन्त्रित करके कार्यभार सौंप देता था ।

प्रायः राजा के लिये अपनी इच्छा के प्रयोग के लिये अवसर नहीं होता । एक दल का अपना बहुमत हो और नेता निश्चित न हों तो कठिनाई होती है । ऐसी परिस्थिति में राजा को अपने विवेक से कार्य करने का अधिकार होता है ।

इस विवेक को राजा ही प्रयोग में लाता है । डाक्टर जेनिंग्स<sup>१</sup> ने लिखा

है कि “वैधानिक नृपतन्त्र की अच्छाईयो मे से एक यह है कि राज्य के नाम मात्र के प्रधान का कोई अपना दल नहीं होता । निर्वाचित राष्ट्राध्यक्ष की भौति उसकी पार्टी के प्रति भक्ति का कोई प्रश्न नहीं रहता । वह बहुत ही अव्योय्य हो सकता है । उसके अपने व्यक्तिगत और राजनीतिक झुझाव हो सकते हैं । परन्तु प्रधान मन्त्री के निर्वाचन में एक स्वतन्त्रता का ऊँचा स्तर और राजनैतिक बातावरण की जानकारी भी आवश्यक है । निर्वाचन का कोई भी दङ्ग बिलकुल निर्दोष पूर्ण होना कठिन है । नृप-तन्त्र में स्वतन्त्रता का ऊँचा स्तर रहता है और पार्टी भक्ति के कारण उत्पन्न पक्षपात की व्यक्त या अव्यक्त भावना प्रायः नहीं होती । ब्रिटिश नरेशों ने प्रायः अपने मन्त्रियों की अपेक्षा अधिक समय तक राज्य किया है ।”

राजा के विवक का प्रयोग साधारण सभा की विभिन्न पार्टियों की शक्ति के ऊपर निर्भर करता है । यदि किसी दल का बहुमत है और उसका निश्चित नेता है तो कोई प्रश्न ही सुलभाने के लिए नहीं रह जाता । परन्तु पार्टियों के सदैव निश्चित नेता नहीं होते । १८६८ में महारानी विक्टोरिया ने लार्ड रसेल को निमन्त्रित किया होता पर वास्तव में उसने ग्लैडस्टोन को ही बुलाया । १८७१ में ग्लैडस्टोन ने पार्टी नेतृत्व से इस्तीफा दे दिया । १८८० में नया निर्वाचन हुआ । लिबरल पार्टी को जीत हुई । लार्ड सभा में लार्ड ग्रैनवील और कामन्स सभा में लार्ड हार्टिङ्गटन क्रमशः नेता थे । परन्तु जहाँ तक जनता का प्रश्न था ग्लैडस्टोन ने ही देशभर में सरकार के विरुद्ध आन्दोलन किया था । महारानी ने लार्ड हार्टिङ्गटन को निमन्त्रित किया । इधर लार्ड हार्टिङ्गटन और लार्ड ग्रैनवील दोनों ने आपस में निश्चय कर लिया था कि ग्लैडस्टोन ही प्रधानमन्त्री होंगे । लार्ड हार्टिङ्गटन ने भी देखा कि ग्लैडस्टोन के बिना कोई सरकार बन नहीं सकेगी । ग्लैडस्टोन कोई अधीनस्थ स्थान लेने के लिये तैयार नहीं थे । इस पर लार्ड हार्टिङ्गटन ने महारानी को सलाह दी कि वह ग्लैडस्टोन को निमन्त्रित करे । इसका अनुमोदन लार्ड ग्रैनवील ने भी किया । महारानी ने ग्लैडस्टोन को निमन्त्रित किया और मन्त्रिमण्डल के निर्माण के लिये उन्हें अधिकार दिया । लार्ड मारले<sup>१</sup> ने लिखा है कि—यह ग्लैडस्टोन का बहुमत था । महारानी को जो कुछ भी विवेक विधान के द्वारा प्राप्त हो, पर व्यवहार में इस विवेक का अधिकार बिलकुल ही नहीं है ।” इस तरह की परिस्थिति बहुधा नहीं हुआ करती । प्रायः बहुमत का निश्चित नेता होता है ।

1 Life of Gladstone by Lord Morley, P 618.

राजा के प्रभाव और विवेक की तब आवश्यकता पड़ती है जब कोई प्रधान-मन्त्री अपना व्यक्तिगत पदत्याग करता है या मर जाता है। पुन राजनीतिक परिस्थितियों के कारण भी कभी २ राजा को अपनी इच्छा के प्रयोग के लिए अवसर प्राप्त होता है। जैसे साधारण सभा में एक दल का पूर्ण बहुमत न हो। दो से अधिक पार्टियाँ हो। या बहुमत दल में एक वर्ग उससे पृथक होकर बहुमत दल को अल्पमत के रूप में होने के लिये बाध्य कर दे। इस तरह की सरकारें भी बहुत हुई हैं<sup>१</sup>।

दो पार्टियों के अभाव में यह आवश्यक नहीं है कि राजा को प्रधान मन्त्री के नियुक्त करने में अपने विवेक के अनुसार ही कार्य करना है। यह निश्चित नियम है कि यदि कोई सरकार चुनाव में या पार्लामेण्ट में हार जाय तो राजा विरोधी दल के नेता को निमन्त्रित करेगा। विरोध पक्ष में दो या तीन पार्टियाँ हो सकती हैं। परन्तु नियम के अनुसार एक वैध या "सरकार" के द्वारा स्वीकृत विरोध पक्ष होता है और उस विरोधी दल का नेता सरकारी "विरोधी दल का नेता" समझा जाता है। विरोधी दल में जिस दल का सबसे अधिक बहुमत होता है अर्थात् जो सख्या की दृष्टि से बड़ी पार्टी होती है, उसी को *Official* विरोधी दल माना जाता है। "आफिसियल" विरोधी दल का नेता प्रधानमन्त्री के साथ गैर-राजनीतिक विषयों में जिसका सम्बन्ध 'क्राउन' से रहता है सदा कार्य करता है और उसी की पूछ होती है।

अतः नियम के अनुसार राजा किसी सरकार के हार जाने या पद-त्याग करने पर विरोधी दल के नेता को निमन्त्रित करता है। यह नियम बहुत दिनों के प्रयोग का फल है। इसका आधार राजत्व की निष्पक्षता है। लोकतांत्रिक सरकार में विभिन्न पार्टियाँ और उनकी भिन्न भिन्न नीति तथा कार्यक्रम होते हैं। साधारण सभा जिस नीति को स्वीकार करती है, उसे ही राजा आगे बढ़ाने की कोशिश करता है। इसलिये यदि कोई सरकार साधारण सभा में हार जाय और जनता से अपील न करे या जनता से अपील करने के बाद वह हार जाय तो नई सरकार का निर्माण होगा। "राजा का कार्य" तो एक सरकार प्राप्त करना है, न कि सरकार निर्माण करना है जो उनकी नीति स्वीकार करके उसे

1 Cabinet Government by Jennings, P 27

2 Official opposition

आगे बढ़ावे ।<sup>1</sup> ऐसा करने का अर्थ होगा पार्टी-राजनीति में भाग लेना । राजा की निष्पक्षता के लिये केवल यही आवश्यक नहीं है कि वह केवल व्यवहार में निष्पक्ष रूप से कार्य करे बल्कि वह निष्पक्ष रूप से कार्य करते हुए प्रतीत हों । इसके लिये एक ही तरीका उपयुक्त है कि वह विरोधी दल के नेता को तुरन्त निमन्त्रित करें । यदि 'क्लाउन' किसी नीति का समर्थन करता है और अपनी शक्ति का प्रयोग उस नीति के बढ़ाने में करता है तो वह पार्टी-सघर्ष में आ जाता है । इस तरह आवश्यक हो जाता है कि जो लोग उस नीति के समर्थक नहीं हैं वे 'क्लाउन' के साथ सघर्ष के लिये तैयार हो जाय । महारानी विक्टोरिया ने केवल १८५१ के एकमात्र घटना को छोड़ कर सदैव विरोधी पक्ष के नेता को ही निमन्त्रित किया । राजा को पुरानी परम्परा के अनुसार कार्य करने के अतिरिक्त और कोई दूसरा रास्ता नहीं है ।

इसका यह भी अर्थ हुआ कि विरोधी पक्ष के नेता को निमन्त्रित करते समय राजा को किसी से परामर्श करने की आवश्यकता नहीं है । यदि वह निमन्त्रण देने के बढले किसी ओर से सलाह लेते हैं तो वह केवल विरोधी पक्ष के नेता या उसके मान्य नेता को अपदस्थ करने की नीति होगी । विरोधी पक्ष को अपदस्थ करने की चेष्टा का अर्थ दलगत राजनीति में हिस्सा बँटाना है । किसी निश्चित और मान्य नेता के अधिकार का समाप्त करने की कोशिश का मतलब तो प्रधान विरोधी दल के आन्तरिक विषयों में हस्तक्षेप करना होगा ।

अन्य परिस्थितियों में राजा को सलाह लेने में नियम बाधक नहीं है । जब प्रधानमन्त्री मर जाता है या व्यक्तिगत रूप में पदत्याग कर देता है तो राजा का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह ऐसे व्यक्ति को प्रधान मन्त्री चुने जो सरकार को चला सके । जहाँ सरकार आन्तरिक मतभेद के कारण पदत्याग करती है तो यह आवश्यक नहीं है कि विरोधी दल पदग्रहण करे । किसी भी परिस्थिति में राजा को अपनी इच्छा के अनुसार चुनने के लिये बहुत अच्छा अवसर नहीं होता । पहले तो उन्हें सरकारी दल के लोगों की इच्छा जाननी होगी और उसके बाद अन्य पार्टियों की इच्छा भी जानने की आवश्यकता होगी । अर्थात् ऐसी ही परिस्थिति में जहाँ प्रधान मन्त्री ने व्यक्तिगत पदत्याग किया है, या मर गया है, या पार्टी के आन्तरिक मतभेद के कारण पदत्याग

1. "The king's task is only to secure a Government, not to try to form a Government" Jennings, page 29.

हुआ है, राजा किसी से भी परामर्ग कर सकता है और वैधानिक परम्परा के अनुसार उन्हे पूरी स्वतन्त्रता प्राप्त है ।

यदि राजा का कर्तव्य "सरकार प्राप्त करना" है तो राजनीतिक नेताओं का भी कर्तव्य है कि वे राजा को सरकार प्राप्त करने में सहायता दे । "राजा को शासन ( राज्य का शासन ) तो चलाना ही होगा ।" इसलिये राजनीतिक नेताओं को राजा के द्वारा पृष्ठे जाने पर अपना विचार प्रकट करना होगा । पुनः यदि सरकारी विपक्षी दल सरकार को हरा देता है और उसके कारण सरकार पदत्याग करती है तो विपक्षी दल के नेताओं का कर्तव्य हो जाता है कि वे नयी सरकार निर्माण करें या राजा को कोई दूसरा मार्ग बतावें । सरकार को भी अपने पद पर तब तक रहना होगा जब तक वे लोग वैधानिक सिद्धान्तों के उल्लंघन किये बिना रह सकें ।

प्रत्येक परिस्थिति में प्रधान मन्त्री दो या तीन पार्टियों के नेताओं में से चुने जाते हैं । यह सोचना ही गलत है कि निश्चित नेता को छोड़कर कोई अन्य व्यक्ति प्रधान मन्त्री नियुक्त होगा । प्रत्येक राजनीतिक दल अपने दल से अपना नेता निर्धारित करता है । साधारणतः नेता का चुनाव "पार्टी कौंसिल" के द्वारा होता है जिसमें साधारण सभा के सदस्य भी सम्मिलित रहते हैं तथा पार्टी के अन्य प्रमुख कार्यकर्ता भी रखे जाते हैं ।

अब तक इंग्लैण्ड में बयालीस प्रधान मन्त्री हुए हैं । राबर्ट वालपोल से लेकर क्लिमेंट एटली तक साठ मन्त्रिमण्डलों के वे प्रधान हुए हैं ।

ब्रिटिश प्रजा के लोग ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री हो सकते हैं । बयालीस में तोस इंग्लैण्ड के, छः स्कॉटलैण्ड के, तीन आयरलैण्ड के, एक वेल्स का, एक कॅनेडियन और एक ( डिजरेली ) जन्म से अंग्रेज पर विदेशी माता पिता से उत्पन्न थे । क्लिमेंट एटली के पुत्र थे और चार या पाँच को छोड़कर सभी बहुत धनी पुरुष थे । पैतीस यूनिवर्सिटी के ग्रेजुएट थे और अधिकतर वे आक्सफोर्ड और कॅम्ब्रिज के थे ।

प्रायः सभी ने अपना राजनीतिक जीवन बहुत पहले ही से प्रारम्भ किया था । प्रधानमन्त्री होने की उम्र प्रायः पचास के बाद से रही है । केवल दो पिट्स को छोड़कर युवक राजनीतिज्ञों को अपनी परिपक्वावस्था के लिये बाट देखना

---

1. To find a government\*

2. The king's service must be carried on

पड़ता है। इकोस प्रधानमन्त्री लिबरल, अट्टारह कज़रवेटिव और दो मजदूर दल के हुए हैं।

अधिकतर प्रधानमन्त्रियों का पेशा राजनीति को छोड़कर दूसरा नहीं रहा। दो सैन्य विभाग में थे, एक व्यवसायी थे, और किनने ही वैरिस्टर थे। कुछ लोगों का राजनीतिक जीवन तो बहुत ही लम्बा था। न्यूकैसल का ड्यूक करीब २ छियालीस वर्षों तक किसी न किसी पद पर रहा। लार्ड पामरस्टन सैंतालीस वर्षों तक राजकीय पदों पर रहे। ग्लैडस्टोन भी प्रायः पचास वर्षों तक बारी २ से विभिन्न पदों को सुशोभित करते रहे। प्रधान मन्त्रियों की उम्र भी कम नहीं होती थी। अर्थात् कार्याधिक्य के कारण उनके जीवन के वर्षों में कमी नहीं हुई।

“वालपोल से लेकर एटली तक केवल आधे दर्जन ही प्रधानमन्त्री ऐसे हुए जो लार्ड ब्राइस के कथनानुसार उस कोटि में आ सकते हैं जिसमें ‘अमेरिकी प्रेसीडेन्सी के योग्य व्यक्ति आते हैं।’” वालपोल, दो पिट, पामरस्टन, डिजरेली और ग्लैडस्टोन ही प्रथम कोटि के व्यक्ति रहे हैं। कैनिंग, सलिसबरी, मैकडोनेल्ड और चर्चिल की गणना भी उच्चकोटि में हो सकती है। अन्य प्रधान मन्त्रियों की गणना द्वितीय और तृतीय श्रेणी में होगी।

राजा प्रधानमन्त्री को चुनता है। प्रधानमन्त्री अन्य मन्त्रियों को चुनता है। यों तो प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियों के चुनने में स्वतन्त्र अन्य मन्त्रियों का है। फिर भी उसे बहुत सी आवश्यक और व्यवहार की चुनाव बातों को ध्यान में रखना पड़ता है। यदि कोई नया प्रधानमन्त्री केवल अपने विचारों के अनुसार कार्य करेगा तो उसे स्वयं अपनी पार्टी में मेल रखना कठिन हो जायेगा। उसे देखना होगा कि पार्टी के विभिन्न स्वार्थों को उचित प्रतिनिधित्व मिला है। जैसे वह अपने सहयोगियों को केवल कामन्स सभा से ही नहीं लेगा। लार्ड सभा के सदस्यों को अवश्य रखना होगा। स्काटलैण्ड की प्रतिनिधित्व देना होगा। इस तरह कितने ही दृष्टिकोण से मन्त्रिमण्डल निर्माण में कार्य करना होता है।

राजा के प्रत्येक मन्त्री को किसी न किसी सभा का सदस्य अवश्य होना होगा। यह कोई आवश्यक नहीं है कि नियुक्ति के समय सभी मन्त्रिगण पार्लामेण्ट के सदस्य हों। नियुक्ति के बाद कुछ महीने के भीतर किसी सभा का सदस्य होना आवश्यक है। कोई भी मन्त्री लार्ड सभा का सदस्य राजा के द्वारा

मनोनीत किया जा सकता है। या किसी एक साधारण सदस्य को अपने स्थान से इस्तीफा दिला कर कोई निर्वाचन क्षेत्र रिक्त कराया जा सकता है। उसके बाद उपनिर्वाचन के द्वारा मन्त्री महोदय को कामन्स सभा का सदस्य बनाया जा सकता है।

मन्त्रिमण्डल प्रत्येक दृष्टि से प्रतिनिधिमूलक होना चाहिये। केवल भौगोलिक ही नहीं वरन् सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक तथा मन्त्रिमण्डल निर्माण में साम्प्रदायिक दृष्टि कोष को भी सामने रखना पड़ता अन्य दृष्टि-कोण है। पद वितरण में इसका ध्यान रखा जाता है कि ऐसे ही लोग रखे जाय जिससे प्रधान मन्त्री की पार्टी मजबूत रहे और कामन्स सभा में बहुमत बना रहे। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल एक तरह से समझौते के आधार पर ही बनता है। प्रधान मन्त्री की व्यक्तिगत इच्छा के लिये अधिक गुंजायश नहीं होती। जिस तरह के सदस्य निर्वाचन में सफलभूत हुए रहते हैं, उन्हीं में से अधिकतर मन्त्रिमण्डल के बनाने की समस्या रहती है। ऐसे ही व्यक्तियों को चुना जाता है जो मन्त्रिमण्डल के योग्य हों और कार्य कर सकें।

प्रधान मन्त्री की चिन्ता केवल व्यक्तियों के मन्त्रिमण्डल में चुनने तक ही सीमित नहीं है बल्कि विभागों के बँटने में भी है। कौन विभागों का राजस्व मन्त्री<sup>1</sup> होगा या परराष्ट्र मन्त्री<sup>2</sup> होगा—क्योंकि ये दो पद बँटवारा बहुत ही महत्वपूर्ण होते हैं। कौन मन्त्री किस विभाग का अध्यक्ष होगा। इसके लिये मन्त्रियों का अनुभव, शासक बनने की योग्यता, पार्लिमेण्ट में अपने विभाग के उत्तरदायित्व को सम्भालना, प्रश्नों का उत्तर दे सकना, तथा पार्लिमेण्ट में वक्तृता देने की प्रवीणता और कला इन बातों का ख्याल करना पड़ता है। बड़े विभागों के लिये मन्त्रियों की व्यक्तिगत मनोवृत्ति या झुकाव का भी प्रश्न रहता है। साठ से अधिक व्यक्तियों की आवश्यकता विभिन्न पदों के लिये होती है। कितने पदों की पूर्ति होगी, किसी कानून के द्वारा निश्चित नहीं होता। राजनीतिक तथा अ राजनीतिक पदों में कोई भेद नहीं है। कुछ पद चिरकाल से चले आ रहे हैं। लार्ड प्रिवीसील की नियुक्ति होती है पर कोई प्रिवीसील की आफिस नहीं है। लकास्टर के डची के

1 Chancellor of the Ex chequer

2 Secretary of State for Foreign Affairs



चान्सलर का कार्य एक सप्ताह में केवल दो बण्टे के लगभग रहता है। कौंसिलके लार्ड प्रेसिडेण्ट का भी कोई कार्य नहीं होता। चान्सलर एक्सचेजर, ऐडमिरल्टी के प्रथम लार्ड, राज्य के आठ सेक्रेटरी, व्यापार और शिक्षा बोर्डों के अध्यक्ष, यातायात, फिशरिज (मत्स्य विभाग), कृषि, स्वास्थ्य और श्रम-विभागों के मन्त्री और पोस्ट मास्टर जनरल सरकार के मुख्य कार्यों को नियन्त्रित करते हैं। तामीरात के प्रथम कमिश्नर, लार्ड चान्सलर, खान विभाग के सेक्रेटरी, के महत्वपूर्ण विभागीय कार्य होते हैं। एटर्नी-जेनरल, सीलिसिटर-जेनरल और स्काटलैण्ड के लार्ड ऐडवोकेट इन लोगों के कार्य अधिकतर शासकीय नहीं हैं। ट्रेजरी (राज्य कोष) के पार्लामेण्टरी सेक्रेटरी और ट्रेजरी के लार्ड लोगों के कार्यों में कुछ विभागीय कार्य हैं पर अधिकतर उन्हें कामन्स सभा में कार्य-विधि संचालन या नियन्त्रण करना होता है। एक तरह से वे सरकार के चेतक का काम करते हैं और बहुमत को एक साथ रखते हैं।

अब तो एक निश्चित प्रथा हो गई है कि मन्त्री लोग या तो कामन्स सभा के या लार्ड सभा के सदस्य रहे। बाहर के व्यक्ति तो बहुत कम रखे जाते हैं। एक बार ग्लेडस्टोन नौ महीने तक मन्त्रिमण्डल में रहे पर पार्लामेण्ट के सदस्य नहीं थे। जेनरल स्मट्स युद्ध-मन्त्रिमण्डल में १९११ से लेकर युद्ध समाप्त होने तक बिना विभागीय मन्त्री रहे। रैमजे मैकडोनल्ड और मैलकम मैकडोनल्ड १९२५ नवम्बर से १९३६ के कई महीनों तक कैबिनेट के सदस्य रहे। कामन्स सभा की सदस्यता के लिये निर्वाचन कराना आवश्यक है या लार्ड सभा के सदस्य लार्ड बना देने से हो जा सकते हैं।

मन्त्रियों को मनोनीत करना प्रधानमन्त्री के हाथ में रहता है। राजा का भी प्रभाव मन्त्रियों के नियुक्त होने में कार्य करता है। यह स्मरणीय है कि प्रधानमन्त्री मन्त्रियों का नाम राजा के यहाँ सिफारिश के रूप में भेजता है और नियुक्ति तो वास्तव में राजा के द्वारा होती है। प्रधान मन्त्री की बात ही अन्तिम बात होती है पर राजा के विचारों का ध्यान उसे रखना पडता है। यदि प्रधानमन्त्री राजा की इच्छा के विरुद्ध किसी व्यक्ति को रखना ही चाहता है तो राजा को उसके लिये स्वीकृति देनी पडेगी। अन्यथा प्रधानमन्त्री के पदत्याग और मन्त्रिमण्डल के निर्माण से इत्तीफा देने पर राजा को अन्य व्यक्ति की आवश्यकता होगी जो मन्त्रिमण्डल बना सके और कामन्स सभा

का बहुमत प्राप्त कर सके। महारानी विक्टोरिया अपने समय में प्रत्यक्ष नहीं, तो अप्रत्यक्ष रूप में मन्त्रिमण्डल की नियुक्तियों में हस्तक्षेप करती थी।

कैबिनेट के निर्माण में सहयोगियों के प्रभाव का अन्दाजा नहीं हो सकता।

ग्लैडस्टोन के विचार में कैबिनेटसे परामर्श लेना कोई आवश्यक सहयोगियों का शक नहीं था। अर्थात् कैबिनेट मन्त्रिमण्डल के निर्माण में प्रभाव अपना अधिकार प्रयुक्त नहीं कर सकती थी। यह सब कुल्लु-प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व के ऊपर निर्भर करता है? यदि कोई प्रधानमन्त्री ऐसा है कि ( १ ) उसके व्यक्तित्व का कोई दूसरा नेता पार्टी में नहीं है, ( २ ) उसका प्रभाव पार्टी पर अत्यधिक है और ( ३ ) उसके प्रतिद्वन्द्वी न हों तो वैसा दृढ और प्रभावशाली प्रधानमन्त्री अपने मन से अपने सहयोगियों को चुन सकता है। पर कोई कमजोर व्यक्ति प्रधान मन्त्री हो और पार्टी के नेता के बराबर वाले दो तीन और व्यक्ति पार्टी में हों तो उनसे सलाह लिये बिना कार्य सञ्चालन होना भी कठिन है। कभी २ ऐसा भी होता है कि परिस्थिति के कारण प्रधानमन्त्री को अपने सहयोगियों से सलाह लेने की आवश्यकता पड़ जाती है। कैबिनेट नहीं रहने पर कैबिनेट से सलाह लेने की बात ही नहीं उठती। फिर भी विपक्षी दल के नेता का भी एक छाया कैबिनेट होता है और उस छाया-कैबिनेट के लोगों से आपसी-सलाह करने की आवश्यकता तो हो ही सकती है। प्रधानमन्त्री के दल के अन्य प्रमुख लोगों से सलाह लेना आवश्यक है। क्योंकि प्रधानमन्त्री को एक ऐसे मन्त्रिमण्डल की आवश्यकता होगी जिसमें एकता हो, विचार की सादृश्यता हो तथा एक साथ मिलकर काम करने की क्षमता हो। कामन्स सभा में बहुमत रखने के लिये पार्टी की एकता को सुरक्षित रखना आवश्यक है। इन्हीं कारणों से सिद्धान्त में प्रधानमन्त्री ही राजा के पास नाम भेजता है, पर वह आपस के सहयोगियों से सलाह अवश्य लेता है। ग्लैडस्टोन और डिज़रेली दो ऐसे प्रधानमन्त्री थे जो बड़े प्रतिभाशाली, तैजस्वी और व्यक्तित्व वाले थे। वे किसी की परवाह नहीं करते थे। वे अपने सहयोगियों को मनोनीत कर लेते थे और किसी से राय तक नहीं लेते थे। “पार्टी के प्रमुख सदस्य तो सचमुच अपने को स्वयं ही चुन लेते हैं।” कैबिनेट की एक छाया तो प्रधानमन्त्री के लिस्ट बनाने के पहले ही से रहती है। उनका कार्य तो इन प्रमुख नेताओं को उपयुक्त स्थान देना है। परन्तु स्थान देने में भी बहुत कुछ उन्हें स्वयं कहना है। जैसे लार्ड पामरस्टन ( १८५२ तक ) परराष्ट्र विभाग

छोड़ दूसरा नहीं ले सकते थे। १८६८ में लार्ड क्लेरनडन ने भी परराष्ट्र विभाग छोड़ दूसरा विभाग नहीं लिया। लार्ड जान रसेल ने १८५२ में विना विभाग के मन्त्री रहने के लिये जिया किया। प्रधानमन्त्री की अपनी स्वतन्त्र इच्छा तो छोटे २ पदों में कार्यगत होती है। जूनियर मन्त्रियों के चुनने में उन बड़े मन्त्रियों से पूछा जाता है जिनके अधीन वे काम करेंगे। मन्त्रि-मण्डल बनाने समय कामन्स सभा और लार्ड सभा दोनों का ही ध्यान रखना पड़ता है। कानून के अनुसार ल. सेक्रेटरी आफ स्टेट से अधिक कामन्स सभा में नहीं बैठ सकते। पुन कामन्स सभा के ऊपर राजस्व का एकमात्र उत्तरदायित्व रहता है, इसलिये चान्सलर आफ दि एक्सचेकर, राज्यकोष के राजस्व सेक्रेटरी और युद्ध विभाग के राजस्व सेक्रेटरी कामन्स सभा में अवश्य रहेंगे। जितने द्विप (चेतक) होते हैं, वे कामन्स सभा में ही रहते हैं। अतः पार्लिमेण्टरी सेक्रेटरी और ट्रेजरी के जूनियर लार्ड लोग साधारण सभा के ही सदस्य होते हैं। १८६० में ग्लैडस्टोन ने चान्सलर आफ दि एक्सचेकर की हैसियत से कहा था कि प्रमुख खर्च वाले विभागों के अध्यक्षों को कामन्स सभा में रहना होगा। ऐडमिरल्टी (नौ सेना) का प्रथम लार्ड प्रायः एक लार्ड ही होता रहा है। लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का सदस्य अवश्य होगा, वह स्वयं लार्ड रहे या न रहे। यदि कोई विभागीय अध्यक्ष लार्ड सभा का सदस्य है तो उसका अण्डर-सेक्रेटरी कामन्स सभा का सदस्य रहेगा। प्रथम और द्वितीय मजदूर सरकार के समय में प्रायः महत्व-पूर्ण विभाग के अध्यक्ष कामन्स सभा के सदस्य रहे हैं।

कितने पदों की नियुक्ति होगी यह कोई कानून के द्वारा निश्चित नहीं रहता। सब कुछ आवश्यकता और प्रथा के ऊपर निर्भर करता है। प्रधान मन्त्री कुछ नियंत्रणों के भीतर नये पद बना सकते हैं। कामन्स सभा में सेक्रेटरी और अण्डर सेक्रेटरी आफ स्टेट्स की संख्या विना कानून के बढ़ा नहीं सकते। यदि पार्लिमेण्ट खर्च स्वीकार करे तो नये पद बनाये जा सकते हैं। यों तो प्रधानमन्त्री विना जैसे वाले पद बना सकते हैं।

प्रधान मन्त्री का केवल यही कार्य नहीं है कि वह विभिन्न पदों की पूर्ति करे और उन पदों की पूर्ति के लिये उपयुक्त व्यक्तियों को ढूँढ़े बल्कि उसे यह भी निश्चित करना है कि कौन लोग कैबिनेट के सदस्य होंगे।

1 Finance

2 Financial Secretary to the Treasury.

कैबिनेट की सख्या कानून से नहीं बल्कि प्रथा और आवश्यकता के अनुसार स्थिर होती है। लार्ड प्रेसिडेण्ट आफ दि कौन्सिल, दि लार्ड प्रिवी सील, आठ सेक्रेटरी आफ स्टेट, चान्सलर आफ एक्सचेकर, व्यापार और शिक्षा बोर्ड के प्रेसिडेण्ट, फर्स्ट लार्ड आफ एडमिरल्टी, स्वास्थ्य, श्रम, कृषि और फिशरिज के मन्त्री कैबिनेट में अवश्य रहते हैं। इस तरह प्रधान मन्त्री को लेकर अठारह सदस्य होते हैं। अब कम से कम सख्या बीस प्रायः निश्चित सी है। यह आवश्यक है कि प्रत्येक राजनीतिक नेता जिसका अपने दल में अधिक प्रभाव है उसे कैबिनेट में रखा जाय—विशेषतः जब उसके कुछ अनुसरण करने वाले सदस्य हैं। यदि कोई प्रमुख राजनीतिक नेता कैबिनेट में नहीं लिया गया है तो वह एक न एक अङ्गुली पैदा करता ही रहेगा। जानबूझ कर न सही पर वह गवर्नमेण्ट के विरुद्ध असन्तुष्ट सदस्यों की एक पार्टी बनाता ही रहेगा। यदि कुछ विषयों पर उसके अपने विचार होंगे तो वह कैबिनेट के विचार में सहमत नहीं होगा और कैबिनेट के निर्णयों में उसकी स्वीकृति नहीं रहेगी। कैबिनेट में रहने से उसकी इच्छा भी सम्मिलित हो जाती है और पुनः कैबिनेट के निर्णयों के विरुद्ध आवाज या असन्तोष नहीं पैदा करेगा। कुछ ऐसे लोग भी होते हैं जिनमें शासकीय योग्यता नहीं होती, पर उनका परामर्श बुद्धिमत्तापूर्ण होता है। ✓

प्रधानमन्त्री होने के नाते प्रधानमन्त्री को कोई वेतन नहीं मिलता। प्रधानमन्त्री के नाम पर कोई आफिस भी नहीं है। इसी प्रधान मन्त्रा का लिये प्रधानमन्त्री प्रायः 'प्रथम लार्ड आफ दि ट्रेजरी' परिवर्तन होता है। वह इस पद को ग्रहण करता है और प्रधान मन्त्री का भी कार्य करता है। प्रधानमन्त्री के अपने आफिस से अपदस्थ होने के साथ कैबिनेट भी भग हो जाती है। प्रधानमन्त्री के पदत्याग करने से सभी मन्त्रियों का पदत्याग भी स्वभावतः उसके पास आ जाता है। यदि नया प्रधानमन्त्री पुराना ही प्रधानमन्त्री रहे अर्थात् किसी नये निर्वाचन के बाद उसे नयी सरकार के निर्माण का निमन्त्रण हो तो भी उसके पास पुराने सभी मन्त्रियों का पदत्याग हो जाता है। प्रायः नया प्रधानमन्त्री अपने पुराने मन्त्रियों को अपने पदों पर कार्य करते रहने की प्रार्थना करता है परन्तु वह नये रूप से सरकार का पुनर्निर्माण या हेर फेर करता ही है। यो तो यह परिपाटी है कि किसी विषय पर सारी कैबिनेट पदत्याग करती है पर प्रधानमन्त्री अपने व्यक्तिगत पदत्याग से सारे मन्त्रिमण्डल को भग कर सकता

यह कोई आवश्यक नहीं है कि कैबिनेट प्रणाली के लिये केवल दो ही दल रहे। फ्रांस में दो से अधिक राजनीतिक दल हैं। दो दल-प्रणाली और कैबिनेट का उत्तरदायित्व अतः दो या तीन दलों का संयुक्त मन्त्रिमण्डल निर्मित होता है। परन्तु कैबिनेट उत्तरदायित्व का सिद्धान्त ठोस रूप में तथा स्थायी तरीके से नहीं चल सकता है जहाँ दो दल हो एक सरकार का नियन्त्रण करता हो और दूसरा दल विपक्ष में हो। पार्लियेमेंटरी सरकार तभी अच्छी तरह से चल सकती है जब मन्त्रिमण्डल के पीछे दृढ़ बहुमत हो पर बहुत अधिक बहुमत न हो। एक मजबूत विपक्षी दल मन्त्रिमण्डल का हौश ठिकाने रखता है और उन्हें उत्तरदायी रूप में कार्य करने के लिये बाध्य करता है। पार्लियेमेंटरी सरकार वहाँ कार्य नहीं कर सकती जहाँ दूसरे तीसरे महीने में उसे अपदस्थ होने का डर हो। लेकिन मन्त्रिमण्डल तभी ठीक कार्य करता है जब उसे डर रहता है कि वह अपदस्थ हो जायेगा।

पार्लियेमेंटरी सरकार यह सिद्ध करता है कि जहाँ मन्त्रिमण्डल का बहुमत थोड़े से है वहाँ अत्यधिक उत्तरदायित्व से कैबिनेट का प्रधान कार्य विश्वासपात्र और गुप्त-मन्त्रणा करने वाले समझे जाते हैं। क्योंकि राज्य की नीति निश्चित करने के लिये पूर्ण उत्तरदायित्व इन्हीं को है। कैबिनेट उन प्रिवी कौन्सिलों की गुप्त बैठक की समिति है जिसमें राजा को थोड़े समय तक विश्वास है। कैबिनेट का प्रधान कार्य होता है।

- ( १ ) पार्लियेमेंट में उपस्थित करने वाले प्रस्तावों और बिजों की नीति पर निश्चित रूप से विचार करना।
- ( २ ) पार्लियेमेंट द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय शासन का पूर्ण नियन्त्रण और प्रबन्ध
- ( ३ ) राज्य के विभिन्न शासकीय विभागों के अधिकारियों और कार्यों में समन्वय स्थापित करना और विभागों की आपसी गुत्थियों को सुलझाना।

प्रायः सभी सभ्य देशों में सरकार का मुख्य कर्तव्य जनता की भलाई

के लिये जन-सेवाओं का प्रबन्ध करना, देश की रक्षा तथा अन्य राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करना है।

“विधान शासन की दासी है।”<sup>1</sup> पार्लमेण्ट के कानून बनाने का अधिकार शासन को नियन्त्रित करने का साधन है। किसी शासन सम्बन्धी नीति को कार्यान्वित करने के लिये कानून की आवश्यकता है या नहीं—यह तो एक विशेष बात है। कैबिनेट को नीति निश्चित करनी है। विशेषज्ञ बतलायेंगे कि किसी नीति को कार्यान्वित करने के लिये कानून की आवश्यकता है। पार्लमेण्ट का समय भी सीमित होता है। कानून के अन्तर्गत शासन परिवर्तन की अपेक्षा कानूनों में सशोधन और परिवर्तन का कार्य पार्लमेण्ट अधिक करती है। कैबिनेट कोई शासन की ऐसी एजेन्सी नहीं है जिसे कोई वैधानिक अधिकार प्राप्त हो। यह तो मुख्यतः नीति निर्धारित करने वाली सस्था है। जब इसने किसी नीति को निश्चित कर दिया तो उपयुक्त विभाग उसे कार्य रूप में परिणत करेगा। उसके लिये यदि कानून की आवश्यकता होगी तो बिल तैयार करके पार्लमेण्ट में प्रस्तुत होगा।

साधारण रूप से कैबिनेट की बैठक एक सप्ताह में एक बार होती है। या आवश्यकतानुसार जब चाहे तत्र हो सकती है। बैठक प्रातःकाल कैबिनेट की या दोपहर के बाद होती है। सक्रमों के समय चाहे जब ही बैठकें बैठकें हो सकती हैं दिन हो चाहे रात हो। किसी भी समय में हो अत्यन्तकाल या क्षण भर की सूचना पर कैबिनेट की बैठक होती है। बैठक प्रधानमन्त्री के सरकारी निवासस्थान नम्बर १० डाउनिंग स्ट्रीट, लण्डन में या कामन्स सभा के स्थान पर प्रधानमन्त्री के कमरे में होती है। इसके लिये कार्य-निर्वाहक सख्या नहीं होती। आपस में वोट भी नहीं लिया जाता और भाषण भी नहीं होता। बातचीत में सभी निर्याय किये जाते हैं। कार्यवाही के लिये नियमबद्धता नहीं है। कैबिनेट सरकारी विभागों की छोटी छोटी चीजों को नहीं देखता और न इन सबके लिये उसके पास समय ही रहता है। जो कोई प्रश्न राजनीतिक महत्त्व का नहीं है उसे मन्त्री को स्वयं करना पड़ता है। अतः मन्त्री को अपने धिवेक से कार्य करना है कि कौन सी वस्तु प्रधानमन्त्री से पूछ कर काम करना है या कौन सी वस्तु कैबिनेट में जाननी चाहिये। “जो मन्त्री बहुत सी बातें कैबिनेट से पूछ कर करता है वह कमजोर है और जो बहुत कम कैबिनेट से पूछता है वह खतरनाक

<sup>1</sup> Legislation is the handmaid of administration”

है।<sup>1</sup> कुछ ऐसी भी बातें हैं जो साधारणतः कैबिनेट की योग्यता के बाहर हैं। ऐसक्वीथ का मत था कि दया के राजकीय अधिकार का प्रयोग, कैबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति और पदाधिकारियों की नियुक्ति कैबिनेट के विचारार्थ नहीं आता। परन्तु यह कोई लिखित नियम नहीं है। परिस्थिति के अनुसार सभी बातों पर कैबिनेट में विचार हो जा सकता है। डाक्टर जेनिंग्स ने लिखा है कि पार्लमेण्ट को भङ्ग करने का विचार कैबिनेट में नहीं होता परन्तु प्रधानमन्त्री यदि कैबिनेट की राय लेना चाहे तो उसे कोई रोक नहीं सकता।

मन्त्रियों का केवल अधिकार ही नहीं है बल्कि कर्तव्य है कि किसी प्रमुख प्रश्न पर मन्त्रि-मण्डल से परामर्श कर ले। कभी-कभी ऐसा भी हो जाता है कि किसी प्रश्न पर निर्णय की शीघ्रता के कारण कैबिनेट से परामर्श लेने के लिये समय नहीं रहता। ऐसी परिस्थिति में प्रधानमन्त्री से पूछ लेना पर्याप्त है।

- १९१६ तक कैबिनेट का कार्य किसी व्यवस्था के अनुसार नहीं होता था।

इसका कोई पृथक दफ्तर नहीं था और कोई सेक्रेटरी भी नहीं था। अतः इसका कोई लिखित विवरण या पत्र रेकार्ड के रूप में नहीं रहता था। कोई वैध कार्यक्रम (एजेण्डा) भी तैयार नहीं होता था। कोई मन्त्री यदि किसी प्रश्न को कैबिनेट में रखने की इच्छा करता था तो तत्सम्बन्धी परिपत्र कैबिनेट के सदस्यों में वितरित कर देता था और प्रधानमन्त्री को सूचित कर देता था कि वह उक्त प्रश्न को कैबिनेट में उपस्थित करेगा। प्रधानमन्त्री इस तरह एक काम चलाऊ कार्य-क्रम तैयार कर लेता था। बैठक में कोई भी प्रश्न उठाया जा सकता था। किसी भी मन्त्री को अधिकार था कि वह अपने विभाग का प्रश्न कैबिनेट में उपस्थित करे। प्रधानमन्त्री भी उन लोगों से अपने प्रश्नों को प्रस्तुत करने के लिये कहता था जो लोग पहले से सूचना दे देते थे। प्रधानमन्त्री को पूर्व सूचना दिये हुए बिना साधारण रूप में कोई प्रश्न कैबिनेट में नहीं आता था। किसी प्रश्न पर विचार समाप्त हो जाने के बाद प्रधानमन्त्री अपना नोट तैयार कर लेता था जिममें वह कैबिनेट का निर्णय राजा को सूचित कर सके। निर्णयों का कोई दूसरा लिखित विवरण नहीं रहता था। इससे बहुत कठिनाइयाँ होने लगीं। बहुत बार कैबिनेट के निश्चय हो जाने के बाद निर्णय के विषय में मतभेद हो जाता था। १९१७ में युद्ध के समय कार्य की अधिकता तथा

1 "The minister who refers too much is weak, he who refers too little is dangerous" Dr Jennings P 178.

मतभेद इत्यादि का अवसर न हो इस प्रकार की परिस्थिति को दूर करने के लिये लॉयड जार्ज ने एक कैबिनेट सेक्रेटरी की नियुक्ति की। इसका कार्य था कि कैबिनेट की बैठक के लिये कार्यक्रम तैयार करना, कैबिनेट के निश्चयों तथा काररवाइयों का विवरण रखना और सरकारी पत्रों को सुरक्षित रखना। पाँच वर्ष के अन्दर कैबिनेट सचिवालय में सौ से ऊपर कर्मचारी हो गये। यह एक आवश्यक विभाग के रूप में बन गया है।

डाक्टर जेनिग्स नै कैबिनेट-आफिस का निम्नलिखित कार्य लिखा है -

- ( १ ) कैबिनेट और उसकी विभिन्न समितियों के कार्य सम्बन्धी जानकारी के लिये स्मृति-पत्र तथा अन्य परिपत्रों को भेजना।
- ( २ ) कैबिनेट का कार्यक्रम प्रधानमन्त्री के निर्देश में तैयार करना और कैबिनेट-कमेटी के लिये उसके अध्यक्ष के निर्देशनमें कार्यक्रम बनाना।
- ( ३ ) कैबिनेट और उसकी समितियों की बैठक बुलाना।
- ( ४ ) कैबिनेट और उसकी समितियों के निश्चयों को लिपिबद्ध करना और उन्हें उपयुक्त विभागों में सूचनार्थ भेजना।
- ( ५ ) कैबिनेट की आज्ञा के अनुसार कैबिनेट के निश्चयों और कागजों को रखना।

साधारणतः मन्त्री लोग अपने विभागों के प्रश्न या प्रस्ताव स्मृतिपत्र के रूप में कैबिनेट के विचारार्थ भेजते हैं। विभागों के कैबिनेट का कार्यक्रम<sup>१</sup> द्वारा या कैबिनेट-सचिवालय के द्वारा स्मृतिपत्र की कई कاپियाँ तैयार की जाती हैं और वे कैबिनेट के मन्त्रियों के पास जानकारी के लिये भेज दी जाती हैं। कैबिनेट का सेक्रेटरी प्रधानमन्त्री के परामर्श से कैबिनेट की बैठक के लिये कार्यक्रम तैयार करता है। प्रधानमन्त्री की राय से कोई भी कार्यक्रम या प्रश्न बैठक में रखा जा सकता है। कार्यक्रम में प्राथमिकता परराष्ट्र विभाग को मिलती है। कार्यक्रम की सूचना भेजे जाने के बाद कोई आवश्यक प्रश्न उठ खड़ा हो तो प्रधानमन्त्री की राय से एक दूसरा धूरक कार्यक्रम भी भेजा जा सकता है। कार्यक्रम का विषय प्रायः विभागीय नीति निर्धारण के सम्बन्ध में रहता है।

1 Agenda

2 Memorandum



कैबिनेट का अधिक कार्य समितियों के द्वारा होता है। कैबिनेट की कार्य विधि<sup>१</sup> में समितियाँ आवश्यक अंग बन गई हैं। समितियाँ कैबिनेट की केवल परामर्शदात्री हैं और इनके निश्चित विचार और सिफारिशों<sup>२</sup> समितियों के विवरण में दिये रहते हैं। समितियों का विवरण कैबिनेट के सदस्यों के पास कैबिनेट की बैठकों के पाच दिन या चार दिन पूर्व ही भेज दिया जाता है। कैबिनेट की समितियों में प्रमुख मन्त्री लोग, विशेषज्ञ तथा जिस विभाग का विषय होता है उस विभाग का मन्त्री भी रहता है। समितियों का अध्यक्ष कोई प्रमुख कैबिनेट मन्त्री होता है। महत्वपूर्ण समितियों में प्रधानमन्त्री ही अध्यक्ष का काम करता है। समिति की बैठक में विषय पर पूर्ण विचार विनिमय हो जाता है। समितियों का निश्चय प्रायः सर्वसम्मत होता है। समितियों की सिफारिशें जब सर्वसम्मत होती हैं तो कैबिनेट की बैठक में कोई दिक्कत नहीं होती। कैबिनेट में थोड़े विचार के बाद सर्व सम्मत से समिति की सिफारिश कैबिनेट के निर्णय के रूप में स्वीकृत हो जाती है। समितियों में दो प्रधान समितियाँ होती हैं—एक गृह-विभाग और दूसरा राजस्व<sup>३</sup>। अन्य विभागों की स्थायी समिति नहीं होती। बल्कि जब कभी कोई महत्वपूर्ण प्रश्न आता है तो पहले एक समिति बना कर उस पर विचार किया जाता है।

कैबिनेट की समितियों को कोई निर्णयात्मक अधिकार नहीं होता। समितियाँ तो केवल कैबिनेट के पास अपनी सिफारिश भेज देती हैं। समितियों का निर्णय अधिकतर सर्वसम्मत होता है। समितियों में अधिकतर मन्त्रीगण ही रहते हैं। यदि वे समिति में आपस में मतैक्य नहीं हो सकते तो फिर कैबिनेट में नहीं हो सकेगे। कैबिनेट शासन प्रणाली का आधार ही समझौता है। समिति का यह मुख्य व्यय होता है कि वे ऐसा सुझाव पेश करें ताकि समझौता अवश्य हो जाय। मतैक्य नहीं होने पर प्रधानमन्त्री अपना निर्णय कैबिनेट की बैठक में देता है।

आकस्मिक निर्णय के लिये आये हुए प्रश्न अथवा युद्ध-जनित समस्याओं को छोड़ कर, अन्य अन्तरविभागीय प्रश्न कैबिनेट के सामने तुरन्त नहीं चले आते। जहाँ तक हो सके कैबिनेट की कार्य विधि अन्तर विभागीय प्रश्न आपस में ही सुलझाने की कोशिश होती है। कैबिनेट सचिवालय किसी भी प्रश्न को परिपत्र

के द्वारा कैबिनेट के मन्त्रियों के पास जानकारी के लिये भेज देता है । प्रत्येक कैबिनेट में चार पाँच प्रमुख व्यक्ति होते हैं जो प्रायः कैबिनेट की बैठकों में अधिक भाग लेते हैं । उनके अधिक भाग लेने का कारण, उनका व्यक्तित्व, उनका अनुभव, उनका महत्व और उनकी बुद्धिमानी होती है । यों तो कैबिनेट में सभी मन्त्री समान हैं । परन्तु स्वभाव से, बुद्धि से और अनुभव के कारण कुछ लोगों की प्रधानता हो जाती है । अतः कैबिनेट की बैठक के पहले प्रभावशाली मन्त्री लोग आपस में पहले ही विचार विनिमय करके किसी प्रश्न को ठीक कर लेते हैं । इस प्रकार के आपसी समझौते से अधिकतर कार्य चल्ता है । कैबिनेट की बैठक में वे ही मन्त्रिगण विचार प्रकट करते हैं और निर्णय हो जाता है ।

कैबिनेट अब समितियों का अधिक प्रयोग करती है । समितियों में भी प्रमुख मन्त्री ही रहते हैं । समितियों की सर्व-सम्मत सिफारिशों के कारण कैबिनेट के निर्णय करने में कोई दिक्कत नहीं होती । कैबिनेट की बैठक में कार्यक्रम के अनुसार विचार होता जाता है । जिस विषय पर समितियों का निर्णय सर्वसम्मत रहता है, उसे कैबिनेट स्वीकार कर लेती है । जिस विषय पर समिति का निर्णय सर्वसम्मत नहीं होता, उस पर बहस होती है । कभी कभी वोट लेने का भी ब्यबसर आता है । समितियों में प्रायः प्रमुख मन्त्रि-गण रहते हैं । यदि समिति की सिफारिशों में सर्वसम्मत निश्चय नहीं है तो कैबिनेट की बैठक में भी निश्चय करना सरल नहीं है । कैबिनेट शासन प्रणाली का सारा आधार ही समझौता है । समिति का यह विशेष कार्य है कि वह समझौते का रूप निकाले । कैबिनेट बहुमत के द्वारा निश्चय तभी करती है जब किसी विषय पर सर्वसम्मत निश्चय करने में आपसी समझौता नहीं हो पाता । साधारण अनुभव यही बतलाता है कि कैबिनेट में वोट बहुत कम लिया जाता है ।

कैबिनेट तो स्वयं एक समिति है और इसमें भी उसी तरह निर्णय होते हैं जैसे अन्य समितियों में किये जाते हैं । अर्थात् यह किसी विषय पर तब तक बात-चीत करती है जब तक आपस में एक निर्णय का आधार नहीं बन जाता । केवल मौलिक मतभेद हो जाने पर ही बहुमत अल्पमत पर अपना निश्चय ढाद देता है । कैबिनेट में सर्वसम्मत निश्चय पर पहुँचने की बहुत बड़ी आवश्यकता रहती है क्योंकि सर्व-सम्मत निश्चय नहीं होने पर अल्पमत का कर्तव्य हो जाता है कि वे या तो बहुमत द्वारा किये गये निर्णय को स्वीकार करें या त्याग पत्र दें । त्यागपत्र देने से कैबिनेट में फूट का डर होता है । और साथ ही साथ पार्टी में भी फूट होने का डर रहता है । इसलिये सर्व-सम्मत समझौते के लिये अधिक से

अधिक प्रयास किया जाता है। कैबिनेट प्रणाली में समझौता ही प्रथम और अन्तिम स्वरूप है। दो मन्त्रियों का मतभेद आपसी समझौते या प्रधान मन्त्री की मध्यस्थता से हल हो जाता है। प्रधानमन्त्री का स्थान कैबिनेट में उसके पाटा के नेता होने तथा उसके व्यक्तित्व, अनुभव और प्रभाव के कारण प्रमुख रहता है अतः वह इन कारणों से अपना निर्णय कैबिनेट के ऊपर लाद सकता है। यों तो किसी विषय पर प्रमुख मन्त्रियों की एक राय हो जाने से कैबिनेट के निश्चय का आभास मिल जाता है।

कैबिनेट की सारी कार्यवाही गुप्त होती है। इसकी कार्य-विधि गुप्त रखी जाती है। प्रिवी कौन्सिलर को शपथ लेनी पड़ती है कि कैबिनेट की बैठकें वह किसी प्रकार की सूचना को प्रकट नहीं करेगा। गुप्त होती है 'आफिसियल सिक्रेट्स ऐक्ट' के अनुसार राजकीय तथा कैबिनेट के कागज गुप्त रखे जाते हैं। इसका सैद्धान्तिक आधार यह है कि कैबिनेट का कार्य तो राजा को परामर्श देना है और किसी परामर्श को प्रकाशित करने के पहले राजा से स्वीकृति लेना आवश्यक है। कैबिनेट की कार्यवाही गुप्त रखने का अर्थ यह है कि गुप्त बैठक में आपसी विचार-विनिमय स्वतन्त्रता पूर्वक हो सकता है। जब कोई मन्त्री कैबिनेट से त्यागपत्र देता है तो वह पार्लियामेंट में वक्तव्य देना चाहता है। चूंकि यह कार्य कैबिनेट कार्यवाही को व्यक्त करने से सम्बन्ध रखता है, इसलिये राजा की स्वीकृति आवश्यक है। इसके लिये वह प्रधानमन्त्री के द्वारा स्वीकृति मागता है।

फिर भी एक समय आता है जब कैबिनेट-कार्यवाही इतिहास की वस्तु हो जाती है। १९ वीं सदी की कैबिनेट-कार्यवाही की बातें प्रकाशित हो चुकी हैं। समाचार पत्रों के द्वारा भी कैबिनेट-कार्यवाही पर प्रकाश पड़ता है। समाचार पत्रों को किस तरह से गुप्त कार्यवाही की खबरें मिल जाती हैं पता लगाना कठिन होता है। पत्रकारों के अपने ढंग होते हैं।

राजनीतिक प्रश्नों पर यदि कैबिनेट में ही मतभेद हो जाय तो उसका पता लगाना कठिन नहीं है। १९३१ में मजदूर सरकार के पदत्याग और राष्ट्रीय सरकार के निर्माण के बाद पदासीन मन्त्रि-गण तथा अवकाशप्राप्त मन्त्रि-गण दोनों दल ने अपने अपने विचारों को प्रकट कर दिया कि किन प्रश्नों पर उनका मतभेद था।

पहले कैबिनेट की कार्यवाही लिखी नहीं जाती थी। केवल प्रधानमन्त्री कैबिनेट

के निश्चय को नोट के रूप में लिख लेता था और सम्राट के पास सूचनार्थ भेज देता था। अतः कोई कार्यवाही का लिखित विवरण रखा नहीं जाता था। इस तरह कठिनाइयाँ पढ़ने लगीं। परन्तु फिर भी कार्य चञ्चल रहा। १९१६ में युद्ध-कैबिनेट ने कार्यवाही का विवरण रखना प्रारम्भ किया। तब से कैबिनेट कार्यवाही का सञ्चित विवरण कैबिनेट सेक्रेटरी रखता है। कैबिनेट की बैठकों में सेक्रेटरी उपस्थित रहता है। वह विचार-विमर्श में कोई भाग नहीं लेता। केवल कैबिनेट के निश्चयों का नोट बना लेता है। इसे सरकारी रूप में 'कैबिनेट-निश्चय' कहते हैं।

कैबिनेट-निश्चयों का विवरण सेक्रेटरी अपने नोट के आधार पर तैयार करता है। कैबिनेट की बैठक समाप्त होने के बाद यथाशीघ्र विवरण तैयार हो जाता है। उसकी एक प्रति राजा के पास भेज दी जाती है और आवश्यकतानुसार कैबिनेट के मन्त्रियों के पास। प्रधानमन्त्री की आज्ञा से उन मन्त्रियों के पास भी कैबिनेट निश्चय का विवरण जाता है जो कैबिनेट के मन्त्री नहीं हैं और कोई विषय उनके विभाग से सम्बन्ध रखता है।

कैबिनेट कार्यवाही बहुत ही गुप्त रखी जाती है। कार्यवाही का विवरण तैयार करने के लिये बहुत ही कम कर्मचारी रखे जाते हैं। विवरण तैयार हो जाने पर उसकी कई प्रतियाँ तैयार कर ली जाती हैं और लिफाफों में बन्द कर बथास्थान भेज दिया जाता है। एक प्रति कैबिनेट सचिवालय में सेक्रेटरी के नियन्त्रण में रेकार्ड के स्वरूप रखी जाती है।

इंग्लैण्ड में साधारणतः कैबिनेट एकही राजनीतिक दल के सदस्यों से बनता है। परन्तु राष्ट्रीय संकट के समय जब सभी दलों का सयुक्त मन्त्रिमण्डल सम्मिलित होकर कार्य करना आवश्यक हो जाता है तो सयुक्त मन्त्रिमण्डल का निर्माण होता है। जब १९१४ में प्रथम महायुद्ध प्रारम्भ हुआ, उस समय ऐसक्रिय के नेतृत्व में लिबरल मन्त्रिमण्डल पदासीन था। एक वर्ष बाद जब युद्ध को गम्भीरता और बढ़ गई तो प्रधानमन्त्री ने सुझाव दिया कि पालमेण्टरी विरोधी दल भी कैबिनेट में सम्मिलित किया जाय और इसे विरोधी पक्ष ने स्वीकार किया। इस प्रकार एक सयुक्त मन्त्रिमण्डल कङ्गरेटिव, लिबरल और लेबर दल के सदस्यों का बना।

1 Cabinet Conclusions.

2 Coalition Cabinets.

ऐसकिय १९१६ तक इसके प्रधान बने रहे और उनके अवकाश ग्रहण करने के बाद लायड जार्ज प्रधानमन्त्री बने। यह सयुक्त मन्त्रिमण्डल युद्ध के बाद भी कुछ दिनों तक चलता रहा परन्तु १९२२ में यह समाप्त हो गया। इसके बाद साधारण निर्वाचन हुआ और कङ्करवेटिव दल की विजय हुई। परन्तु उन्होंने थोड़े ही दिनों तक कार्य करने के बाद "सरक्षात्मक जकात कर" के आधार पर निर्वाचन का आयोजन किया और हार गये।

१९२३ के साधारण निर्वाचन से एक नयी समस्या आ खड़ी हुई। तीनों दलों में किसी एक दल का बहुमत साधारण सभा में नहीं हुआ। कङ्करवेटिव पार्टी के सब से अधिक सदस्य थे, दूसरा नम्बर लेबर पार्टी का था और लिबरलो का तीसरा नम्बर। जब साधारण सभा का अधिवेशन हुआ तो कङ्करवेटिव पार्टी लेबर और लिबरल दल के सयुक्त मतदान से हार गयी। कङ्करवेटिव पार्टी के मन्त्रिमण्डल ने पदत्याग किया। लेबर पार्टी के नेता को राजा ने निमन्त्रण दिया और रैमजे मैकडोनाल्ड ने मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। एक वर्ष तक लेबर मन्त्रिमण्डल चला। इसके पास साधारण सभा का सघटित बल नहीं था; लिबरल पार्टी ने आय-व्ययक विधेयक तथा अन्य महत्वपूर्ण प्रस्तावों या विधेयकों का समर्थन किया। परन्तु इस तरह मजदूर दल केवल लिबरल पार्टी के समर्थन पर ही कार्य कर सकता था। अपनी निर्वाचन प्रतिज्ञाओं को पूरा करना उसके लिये कठिन था। इस तरह १९२४ के शिशिर में लिबरलों ने अपना समर्थन समाप्त कर दिया। इस पर मजदूर दल के प्रधानमन्त्री रैमजे मैकडोनाल्ड ने नये निर्वाचन के लिये परामर्श दिया। इस चुनाव के फलस्वरूप कङ्करवेटिव पार्टी का बहुमत दोनों दलों (लिबरल और मजदूर) के ऊपर हो गया। अब पुराने ढंग के अनुसार मन्त्रिमण्डल का निर्माण अपने सघटित बहुमत के आधार पर बन गया। परन्तु १९२९ में पुनः नया निर्वाचन हुआ और किसी एक दल का पूरा बहुमत नहीं हुआ। मजदूर दल में अन्य दलों की अपेक्षा अधिक सदस्य थे। अतः मजदूर दल को शासन की बागडोर मिली।

परन्तु १९३१ में मजदूर दल में ही फूट हो गयी और एक नयी सरकार बनी। रैमजे मैकडोनाल्ड मजदूर दल के नेता ही नहीं थे राष्ट्रीय सरकार बल्कि उसके सस्थापकों में से थे। पर आर्थिक प्रश्न पर उनसे और मजदूर दल के अधिकांश लोगों से मतभेद हो

गया। मजदूर दल के थोड़े से लोगो को तथा थोड़े लिबरलों को लेकर कज़र-वेटिव बहुमत के साथ रैमजे मैकडोनाल्ड ने राष्ट्रीय सरकार स्थापित किया। मजदूर दल का बहुमत आथर इन्डरसन के नेतृत्व में विरोधी दल बन गया।

प्रथम राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल एक अस्थायी शासन था जो आर्थिक सघटन की रक्षा के लिये आवश्यक समझा गया था। पार्लमेण्ट का विघटन कर दिया गया और नया चुनाव हुआ। राष्ट्रीय सरकार को काफी बहुमत मिल गया और राष्ट्रीय सरकार का पुनर्निर्माण हुआ। १९३२ में कितने ही लिबरल दलवाले राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल तथा सरकारी दल से पृथक हो गये और विरोधी पक्ष की तरफ चले गये। १९३५ में रैमजे मैकडोनाल्ड ने स्वास्थ्य खराब होने के कारण इस्तिफा दे दिया। कज़रवेटिव पार्टी के नेता वाल्डविन प्रधान मन्त्री हुए। १९३५ में पुनः निर्वाचन हुआ और कज़रवेटिव पार्टी का बहुमत बना रहा। युद्ध काल में कोई निर्वाचन नहीं हुआ। १९४५ में नया निर्वाचन हुआ जिसमें मजदूर दल की विजय हुई। १९५० के फरवरी निर्वाचन में भी मजदूर दल का बहुमत किसी तरह बना रहा। इसके बहुत से सदस्य हार गये। कज़रवेटिव पार्टी के सदस्यों की संख्या बहुत बढ़ गयी।

गत पचास वर्षों में ब्रिटिश विधान में एक महत्वपूर्ण विकास हुआ है। वह है कैबिनेट का पार्लमेण्ट पर प्रभुत्व। इसके पार्लमेण्ट पर कैबिनेट विकास का कारण पार्टियों की शक्ति और सघटन का विकास है। १९ वीं सदी के प्रथम अर्द्धशताब्दी में पार्लमेण्ट के सदस्य अधिकतर स्वतन्त्र एजेण्ट के रूप में थे। पार्टियों का केन्द्रीय सघटन नहीं था। सदस्य अपनी इच्छा और प्रेरणा से खड़े होते थे। अपने मित्रों की सहायता से निर्वाचन का कार्य करते थे। उनकी विजय में उनके मित्रों का ही अधिक श्रेय होता था। यों तो स्थानीय कमेटियाँ होती थीं। लोग अपने पैसे खर्च करके चुनाव लड़ते थे। इसलिए वे अपने को किसी पार्टी के प्रति उसके सभी प्रस्तावों और कार्यों में समर्थन के लिये प्रतिज्ञाबद्ध नहीं समझते थे। अतः स्वतन्त्र मतदान का काफी प्रचार था और सरकार को सभा के सदस्यों की बातों को सुनना और उसके अनुसार काम करना पड़ता था। उस समय के लिये यह कहा जा सकता था कि सभा कैबिनेट को नियन्त्रित करती थी।<sup>1</sup> पर धीरे-३ परिस्थिति में परिवर्तन आने लगा। कई ऐसे कारण आये जिससे सिद्धान्त बिल्कुल बदल-सा गया।

<sup>1</sup> "The House Controlled the Cabinet"

ग्लैडस्टोन और डिज़रेली अपने समय के बड़े प्रभावशाली नेता थे। उनका जनता पर काफी प्रभाव था। वे केवल पार्टी नेता नहीं थे बल्कि राष्ट्रीय नेता के रूप में हो गये थे। इन लोगों के कारण पार्टियों को बल मिला। जनता पार्टियों की अपेक्षा इनके ऊपर अधिक भ्रद्धा रखने लगी। पार्टियों को वोट देने का मतलब ग्लैडस्टोन और डिज़रेली को वोट देना हो गया। लिबरल पार्टी के समर्थन करने का अर्थ ग्लैडस्टोन को समर्थन करना था। कज़रवेटिव पार्टी के समर्थन का मतलब डिज़रेली का समर्थन था। जनता ने व्यक्तिगत उम्मीदवारों को उनकी योग्यता के ऊपर वोट नहीं दिया बल्कि उन उम्मीदवारों की प्रतिज्ञा पर विश्वास करके कि ये उनके नेताओं का समर्थन करेंगे। इससे कुछ हद तक ही नहीं बल्कि पर्याप्त रूप में सदस्यों की स्वतन्त्रता समाप्त हो गई।

मतदाताओं की संख्या बढ़ जाने से साधारण निर्वाचनों का खर्च भी बढ़ गया। बहुत से सदस्य स्वयं इतना खर्चा बर्दास्त नहीं कर सकते थे। अतः केन्द्रीय संघटन ने उनके निर्वाचन खर्च में हाथ बँटाया। इस तरह उनकी स्वतन्त्रता समाप्त हुई। वे अधिक से अधिक पार्टी के सचालकों के प्रति अनुग्रहीत और उनकी आज्ञाओं तथा आदेशों को मानने के लिये बाध्य हो गये। सदस्यों के ऊपर पार्टी के पूर्ण नियन्त्रण का अर्थ कैबिनेट का प्रभुत्व कहा जाता है। कैबिनेट के सदस्य पार्टी के प्रमुख सचालक तथा नेता होते हैं। वे पार्टी की मुख्य सचालिका समिति को नियन्त्रित करते हैं। पार्टी के नेताओं का विरोध करना, पार्टी का ही विरोध समझा जाता है। नेताओं का समर्थन न करना पार्टी से पृथक् होना ही समझा जायेगा। यदि कोई बहुत ही प्रमुख व्यक्तित्व का व्यक्ति हो तथा लोकप्रिय हो तो शायद पार्टी में कुछ फूट पैदा हो सकती है। फिर भी पुरानी पार्टियों के जिनके पीछे परम्परा, भावनाएँ तथा देश की सेवा की छाप लगी हो, उसके एकाध या दो प्रमुख व्यक्तियों के हट जाने पर भी पार्टी के बहुमत सदस्य अपने नेताओं के साथ पार्टी की साख को सम्भाल सकते हैं। साधारण व्यक्तियों के लिये तो पार्टी से निष्कासन राजनीतिक मृत्यु का ही रूप धारण करता है। पुनः साधारण निर्वाचन के बड़े हुए खर्च ने साधारण सदस्यों को और भी चिन्तित बना दिया है क्योंकि वे जानते हैं कि पार्लमेण्ट के विसर्जन का अर्थ नया चुनाव और अ-साधारण खर्च। कैबिनेट के पास पार्लमेण्ट को विसर्जित करके नये चुनाव कराने का अधिकार एक ऐसा साधन है जिससे मन्त्रिगण अपनी पार्टी के सदस्यों को सदैव डरा और घमका सकते हैं। कैबिनेट के जायज और कभी कभी नाजायज कार्यों के समर्थन करने

के लिये सदस्य बाध्य किये जाते हैं। इस कार्य में कैबिनेट के सदस्यों की पारस्परिक एकता भी सहयोग देती है। एक मन्त्री के ऊपर भी छोटी से छोटी बात के लिये आक्रमण का अर्थ सारे मन्त्रिमण्डल के ऊपर आक्रमण है। मन्त्रिमण्डल की एकता और उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के कारण एक छोटी सी बात पर सारा मन्त्रिमण्डल सघटित रूप से उत्तरदायी हो जाता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने सहयोगियों का विरोध करके मन्त्रिमण्डल क भग नहीं कर सकते। मन्त्रिमण्डल के समर्थक सदस्य भी अपने नेताओं का विरोध इसलिये नहीं करते कि उनके विरोध का अर्थ विपक्षी दल को पदासीन कराने का प्रयत्न प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में समझा जायगा। इसका फल यह हुआ कि व्यक्तिगत रूप में सदस्यों की सारी प्रेरणा और उमंग समाप्त नहीं तो बेकार सिद्ध हो रही है। कैबिनेट का नियन्त्रण पार्टी के सदस्यों के ऊपर इतना कड़ा है कि एक छोटी सी बात भी पार्टी के प्रति विश्वास का प्रश्न बन जाती है और पार्टी के सदस्य सरकारी कार्यों और प्रस्तावों का समर्थन करते रहते हैं।

कैबिनेट के प्रभुत्व ने पार्लमेण्ट की मर्यादा और शक्ति को पर्याप्त रूप से कम कर दिया है। पार्लमेण्ट की बैठकों का कोई महत्व नहीं रहा। कुछ ऐसा मालूम होना है कि पार्लमेण्ट तो सर्वशक्तिमान कैबिनेट को स्थायी बनाने के लिये या अप्रभावकारी रूप में उसके कार्यों पर आलोचना करने के लिये है। राजनीतिक समस्याओं के ऊपर विचार-विनिमय पार्लमेण्ट भवन से उठकर प्लैटफार्म और प्रेस के पास आ गया है। पार्लमेण्ट तो केवल परामर्शदातृ सभा हो गयी है जिसके द्वारा शक्तिशाली सरकार देश के नब्ज को पहचानती है। ब्रिटिश कैबिनेट पार्लमेण्टरी नियन्त्रण से अधिक स्वतन्त्र है। इतनी स्वतन्त्रता अमेरिकी राष्ट्रपति को भी नहीं है। फ्रान्स के मन्त्रिमण्डल को ब्रिटिश कैबिनेट के मुकाबले में तनिक भी स्वतन्त्रता नहीं है।

कैबिनेट कानून बनाने का कार्यक्रम उपस्थित करता है। सरकारी व्यय तथा नये करों के लगाने या करों के घटाने और बढ़ाने के उपक्रम को भी निश्चित करता है। इस प्रकार जिस कानून को पास होने देना नहीं चाहते या पार्लमेण्ट के समस्त विचारार्थ भी उपस्थित होने देना नहीं चाहते तो इस दङ्ग की परिस्थिति उत्पन्न कर देते हैं कि उनके विरोध की वस्तु सभा में आती नहीं और आती भी है तो सभा के पास समय नहीं रहता कि सभा उसको सुन सके। "सभा केवल अपने स्वामियों की हॉ में हॉ मिलाती है।" इंग्लैण्ड



में सरकार तो शासकीय अभिनायकत्व के रूप में हो गयी है। उनके ऊपर केवल एकही अंकुश है जिससे वे डरते हैं वह है जनमत का प्रबल रोष या विरोध। इसके अतिरिक्त उनके ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं है।

दुनिया के अन्य देशों में तथा समाजवादी दृष्टिकोण और वैज्ञानिक विकास के कारण राज्यों के काय अधिक हो गये हैं। कार्य क्षेत्र की वृद्धि के साथ साथ अधिकारों की भी वृद्धि हुई है। अतः शासक मण्डल या केन्द्रीय शासन परिषद की शक्ति में अत्यधिक वृद्धि हुई है। सभ्यता की पेचीदगी तथा समाज की आवश्यकताओं ने भी राज्य के केन्द्रीय शासन परिषद को शक्तिशाली बना दिया है। कार्य इतने विशेष ढंग के तरीकों और प्रणालियों से सम्बन्धित हैं कि उसके लिये पार्लामेण्ट के सदस्यों को वह विशेष ज्ञान प्राप्त नहीं है। अर्थात् मन्त्रिगण अपने अपने विभागों के विशेषज्ञों के द्वारा योजनाओं को तैयार कराकर विधेयक के रूप में पार्लामेण्ट में पुरस्थापित करते हैं। साधारण सदस्य समझ सकने में असमर्थ हैं। सैकड़ों विधेयकों के ऊपर विचार की आवश्यकता होती है। पर पार्लामेण्ट के अधिक सदस्य ऐसे ही होते हैं जो इन विषयों से पूर्ण अनभिज्ञ हैं और नयी वस्तुओं के जानने में उतनी दिलचस्पी नहीं दिखलाते। उनकी सदस्यता मन्त्रियों की कृपा से स्थायी बनी रहे, यही उनकी इच्छा होती है। इस प्रकार पार्लामेण्ट केवल मन्त्रियों द्वारा पुरस्थापित विधेयकों की स्वीकृति प्रदान करने के अतिरिक्त और कुछ नहीं कर पाती। समय की कमी, पार्टी नियमों की कठोरता, विशेष ज्ञानों की त्रुटि तथा सदस्यों की पार्टी के ऊपर निर्भरता ने पार्लामेण्ट को केवल एक सरकारी नीति के रजिस्ट्रेशन गृह के रूप में परिणत कर दिया है।

पार्लामेण्ट की शक्ति के हास होने के कई कारण हैं। जनता अब अठारहवीं और उन्नीसवीं सदी की जनता नहीं है। जनता का एक सक्रिय जनमत बहुत बड़ा भाग जाग्रत है और देश की विभिन्न समस्याओं का विकास में दिलचस्पी लेता है। हजारों समाचारपत्र नित्य प्रकाशित होते हैं। छोटे छोटे दुकानदारों, मोटर ड्राइवरों तथा मिल के मजदूर भी अखबारों को पढ़ते हैं। भिन्न भिन्न ढंग के क्लब, ट्रेड-यूनियन तथा संघ बने हुए हैं। इन क्लबों, ट्रेड यूनियनों और संघों में राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक समस्याओं पर विचार-विनिमय हुआ करता है। सरकारी नीति की आलोचनाएँ होती हैं। रेडियो, अखबार, प्लैटफार्म, पत्र और पत्रिकाओं का प्रचार, ब्राडकास्टिंग इत्यादि वस्तुओं से सरकार के लिए राष्ट्रीय नाड़ी को हर समय

पहचानने की जरूरत पड़ती रहती है। पार्टी की कड़ी शिष्टता से सदस्य पार्लामेण्ट के अन्दर सरकार के पक्ष या विपक्ष में बोलने के लिये स्वतन्त्र नहीं हैं। मन्त्रि मण्डल जनमत का अधिक ध्यान रखती है। समय समय पर पार्लामेण्ट में किसी नये कार्यक्रम या सिद्धान्त निर्धारित करने के पहले समाचारपत्र के सम्पादकों अथवा उनके एजेण्टों को ही वक्तव्य मिल जाता है।

इस तरह निर्वाचक अपने देश की सरकार पर नियन्त्रण रखता है। यदि कोई मन्त्री कुछ ऐसा कार्य करता है जो जनमत के विरुद्ध है तो उस पर अखबारों में क्लबों में, सभों में, सभाओं तथा अन्य स्थानों में उसका विरोध होने लगता है। अतः मन्त्रिगण जाग्रत जनता का ध्यान अधिक रखते हैं इस कारण पार्लामेण्ट में अब स्वतन्त्र रूप से इतना कार्य नहीं होता जितना पहले होता था।

आज तो पार्लामेण्ट में दिये गये एक भाषण का इतना प्रचार होता है कि दूसरे ही दिन हजारों और लाखों की संख्या में पार्लामेण्ट के पास पक्ष या विपक्ष में पत्र या तार आने लगते हैं। सभार्ये और क्लब प्रस्ताव पास करके पक्ष या विपक्ष में अपना मत प्रकट करते हैं। तो इसमें सन्देह ही क्या है कि पार्लामेण्ट के सदस्यों की पुरानी स्वतन्त्रता समाप्त हो गयी है। अब पार्लामेण्ट में भी बर्क, शेरिडन और फ्राक्स के समय के भाषण नहीं सुनाई पड़ते। क्योंकि पार्लामेण्ट के अन्दर भाषण देकर लोगों को पक्ष या विपक्ष में करना नहीं होता। किसी बिल के पुरस्थापित होने के पहले पार्टी की बैठक में बिल के ऊपर विचार हो जाता है। वहीं यदि परिवर्तन की जरूरत होती है तो परिवर्तन भी हो जाता है। पार्टी की बैठक में निश्चित हो जाता है कि बिल के प्रस्तुत होने के बाद कौन सदस्य उस पर बोलेगा और किन बातों पर अधिक जोर देगा। इस तरह पार्टी के अत्यधिक सदस्य उतनी दिलचस्पी नहीं लेते और केवल 'हाँ' और 'नहीं' के द्वारा अपना कर्तव्य पालन कर लेते हैं। पार्लामेण्ट में अनुपस्थित रहने वालों की संख्या अब अधिक रहती है। कभी २ तो बिलों के पास करने के लिये सदस्यों को बुलाना पड़ता है। पार्लामेण्ट ने अपना बहुत कुछ अधिकार कैबिनेट को दे दिया है। इस तरह कैबिनेट की तानाशाही बढ़ गयी है। जब तक कैबिनेट किसी बात के लिये सहमत नहीं हो तो तब तक पार्लामेण्ट के लोग एक 'विराम' भी नहीं हटा सकते। मन्त्रि मण्डल को बिलों के प्रस्तुत करने के अधिकार, सभा की कार्यवाही में मन्त्रियों के उपयुक्त नियमों की उपस्थिति तथा पार्लामेण्ट

को भङ्ग करा देने के अधिकार के कारण, मन्त्रि-मण्डल निश्चित करता है कि सभा में क्या होगा और सभा उसे अवश्य स्वीकार करती है।

ब्रिटिश कैबिनेट पार्लामेण्टरी नियन्त्रण से अधिक मुक्त है। संयुक्त-राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति और फ्रान्स का मन्त्रि-मण्डल ये दोनों उतने स्वतन्त्र नहीं हैं जितने ब्रिटिश मन्त्रि-मण्डल के लोग हैं।



## सिविल-सरविस

बीसवीं सदी में शासकीय क्षेत्रों की वृद्धि प्रायः सभी देशों में हुई है। इस कारण विभागों, ब्यूरो, नये नये शासकीय पद, कमिसन शासकीय क्षेत्रों और बोर्डों की भी बहुत वृद्धि हुई है। तीस या चाबीस वर्ष की वृद्धि पहले इतने विभाग नहीं थे और न इतने शासकीय क्षेत्र ही थे।

विभागों में प्रायः दो तरह के विभाग होते हैं। एक तरह के वे विभाग हैं जिनके अध्यक्ष कैबिनेट के मन्त्री होते हैं। दूसरे वे विभाग हैं जिनके अध्यक्ष वे मन्त्री हैं जो कैबिनेट के सदस्य नहीं हैं। पेशन के मन्त्री, पोस्ट-मास्टर-जेनरल, जन कार्यों (पब्लिक वर्क्स) के प्रथम कमिश्नर, नौसेना के सिविल लार्ड, ऐटार्नी-जेनरल और चर्च कमिश्नर ऐसे ही मन्त्री हैं जो कैबिनेट के मन्त्री नहीं हैं। परन्तु इन लोगों के पास जैसा इनके नामों से ही मालूम हो जाता है अपना अपना विभाग है। इनके अतिरिक्त अन्य विभाग हैं—जैसे व्यापार, यातायात, खान, सामुद्रिक व्यापार, कृषि, श्रम, शिक्षा और जन-स्वास्थ्य जो विभागीय सचिवों (सेक्रेटरियों) के द्वारा परिचालित होता है।

छोटे और बड़े मन्त्रियों के अतिरिक्त भी अन्य शासकीय मण्डल हैं, जिनका निर्माण परिस्थिति के अनुसार आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये हुआ है। इन विभागों और एजेन्सियों की इतनी अधिकता हो गयी है कि कितने ऐसे विभाग हैं जिनका कार्य दूसरे विभाग के द्वारा भी हो सकता है। कुछ के पास अधिक कार्य है तो कुछ के पास बहुत कम कार्य है। इस तरह इङ्गलैण्ड में भी शासन के पुनर्गठन की आवश्यकता है। पर यह कार्य सचमुच बड़ा कठिन है। क्योंकि प्रत्येक मन्त्रित्व, ब्यूरो, बोर्ड, आफिस या पब्लिक

कारपोरेसन मे लोगो का स्थिर स्वार्थ हो जाता है। जो लोग इनमें प्रवेश कर जाते है तो उनके मित्र या सम्बन्धी किसी तरह का परिवर्तन पसन्द नहीं करते—यदि उस परिवर्तन का अर्थ अधिकार की कमी, कुछ लोगों की छुटनी अथवा कुछ व्यक्तियों का अपदस्थ होना होता है। शासकीय एजेन्सियों को छोड़कर बहुत सी सलाह कारिणी समितियाँ भी बनी हुई है। इन्हें अपना स्वतः अधिकार नहीं होता फिर भी इनका काफी प्रभाव शासन के कतिपय विभागों पर रहता है। साम्राज्य रक्षा समिति, सिविल अन्वेषण समिति अथवा आर्थिक सलाह कारिणी समिति—ऐसी समितियाँ हैं जिनका काम अपने विषयों पर कैबिनेट को सलाह देना है। अनेक तरह की समितियाँ है जो मिन मिन विभागों को परामर्श देती हैं जैसे यातायात विभाग या जन स्वास्थ्य विभाग इत्यादि। ये समितियाँ बहुत ही उपयोगी कार्य करती हैं। इनके द्वारा विभागीय नीति का संचालन अथवा जनमत से सम्पर्क बना रहता है।

राज्य के कार्य क्षेत्र की वृद्धि के साथ नये नये विभागो की वृद्धि हुई है। राज्य के कर्मचारियों में भी अत्यधिक वृद्धि हुई है। कर्मचारियों को अधिक अधिकार दिये गये हैं। अब विशेष गुण और योग्यता वाले कर्मचारियों की आवश्यकता है। इस तरह राज्य के कर्मचारियों की नियुक्ति के लिये विशेष नियम बनाये गये हैं। इंग्लैण्ड को गर्व था कि उसकी सरकार कानून द्वारा परिचालित है। पर अब यह बात असिद्ध हो चुकी है। इंग्लैण्ड में भी मनुष्यों के द्वारा ही परिचालित सरकार की प्रथा अधिकाधिक चल पडी है। अर्थात् राजकीय आदेशों द्वारा सरकार परिचालित हो रही है, कानून या विधान के द्वारा नहीं। यह परिस्थिति इस कारण आवश्यक हो गयी है कि इस युग में कोई भी पार्लमेण्ट शासकीय विभागों के लिये जिनकी माँगें उत्तरोत्तर बढ़ती जा रही हैं, नये नये नियम या उपनियम सदैव नहीं बना सकती। पार्लमेण्ट के पास न इतना समय है और न इतनी जानकारी है। नये कार्यों के लिये विशेषज्ञान (टेकनिकल नालेज) की आवश्यकता है। नये व्यवस्थापक टेकनिकल ज्ञान नहीं रखते। अतः इंग्लैण्ड में भी यूरोप के अन्य देशों की तरह कानून का साधारण स्वरूप पार्लमेण्ट के द्वारा पास होता है और विस्तृत रूप में नियमादि शासकीय अधिकारियों के द्वारा पूर्ण किया जाता है।

इन नियमों के बनाने में स-कौंसिल आदेश या विभागीय व्यवस्थाओं के लिये भी एक सीमा होती है। अर्थात् पार्लमेण्ट द्वारा निर्धारित नियमों के अन्दर ही उपनियमों के बनाने की गुञ्जाइश होती है। फिर भी इन सीमाओं के

अन्दर भी उपनियम इस ढंग के बना दिये जाते हैं कि कभी कभी पार्लमेण्ट के द्वारा बनाये नियमों के ठीक विपरीत उसका प्रभाव होता है। अब कभी कभी यह भी सुनने में आता है कि पार्लमेण्ट जिन अधिकारों को राजा से प्राप्त करने के लिये सदियों से लड़ती रही, वही अधिकार पुनः 'क्राउन' को दिये जा रहे हैं। पर 'क्राउन' को अधिकार देने का अर्थ राजा को व्यक्तिगत रूप में अधिकार नहीं देना है। बल्कि ये अधिकार राजा के मन्त्रियों के द्वारा प्रयोग में लाये जाते हैं। पार्लमेण्ट अपने अधिकारों को पुन वापस भी ले सकती है। अग्रेजी न्यायालय पार्लमेण्ट के कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकते पर सक्रौसिल आदेश या विभागीय उपनियमों को अवैध घोषित कर सकते हैं।

इसी प्रकार इंग्लैण्ड में शासकीय न्यायप्रणाली का भी अब विकास हो रहा है। यों तो इस देश में यह प्रथा नहीं थी। कितनी ही शासकीय एजेन्सिया अपने विभाग या अपने विषय से सम्बन्ध रखने वाले प्रश्नों के ऊपर शिकायत या अभियोग सुनती हैं और अपना निर्णय देती हैं तथा उसके अनु-सार दण्ड देती हैं। कुछ विषयों पर तो अपील भी नहीं हो सकती।

आधुनिक सरकारों में शासकीय न्याय एक विशेष स्थान प्राप्त कर रहा है। साधारण न्यायालय इन कार्यों को नहीं कर सकते। क्योंकि इन प्रश्नों पर विशेष ज्ञान की आवश्यकता होती है जो विद्वान न्यायाधीश नहीं जानते। न्यायाधीश कानूनों से परिचित होते हैं। लेकिन किसी टेक्निकल विभाग की विशेषताओं की जानकारी उन्हें कैसे हो सकती है। जूरी तो और भी नहीं समझ सकते। इन्डिनिबरिंग या एकाउण्ट ( लेख ) की विभिन्न समस्याएँ होती हैं। शासकीय अधिकारी इसके विशेषज्ञ होते हैं। इन प्रश्नों या समस्याओं की सख्या इतनी बढ़ती जा रही है कि साधारण न्यायालयों की सख्या या न्यायाधीशों की दस गुनी सख्या बढ़ानी होगी।

राज्य के सारे कार्य विभागों में बँटे रहते हैं। कार्य के नाम से विभाग का नाम रहता है। जैसे शिक्षा सम्बन्धी कार्य जिस विभाग के अन्तर्गत होगा वह शिक्षाविभाग है। इसी तरह कृषि सम्बन्धी कार्य कृषिविभाग के अन्तर्गत होता है। हर विभाग का एक अध्यक्ष होता है। वह अध्यक्ष राजनीतिक प्रधान होता है।

उस राजनीतिक प्रधान को मन्त्री कहते हैं। वाल्टर बेजहॉर्ट के शब्दों में "मन्त्री का कार्य अपने विभाग का कार्य करना नहीं है बल्कि कार्य

कराना है।<sup>1</sup> नये चुनाव के बाद एक मन्त्री की नियुक्ति किसी विभाग में होती है। जैसे कोई भी व्यक्ति प्रधानमन्त्री की इच्छा के अनुसार ब्रिटिश उपनिवेश विभाग का मन्त्री होता है। वह इस विभाग का मन्त्री इसलिये नहीं चुना जाता कि वह उपनिवेशों के विषय में जान रखता है। बल्कि वह इसलिये चुना जाता है कि वह पार्टी का पुराना कार्यकर्ता है, सभा के वाद-विवाद में अच्छी तरह बोल सकता है, या कैबिनेट में किसी काउण्टी का प्रतिनिधित्व आवश्यक है अथवा ऐसे ही किसी और कारण से चुना जाता है। मन्त्री को पार्लामेण्ट के अधिवेशनों में भाग लेना पड़ता है, कैबिनेट की बैठकों में उपस्थित रहना होता है, अन्य सार्वजनिक कार्यों में राजनीतिक दल के प्रभुत्व को स्थायी रखने के लिये सम्मिलित होना पड़ता है या लन्दन के सामाजिक जीवन के क्षेत्रों में अपनी उपस्थिति रखनी पड़ती है। इस तरह उसे अधिक से अधिक एक या दो घण्टा प्रतिदिन अपने विभाग के कार्यों को देखने के लिये अवसर प्राप्त होता है। इतने अल्प समय में इतने बड़े साम्राज्य के कार्य को कैसे पूर्ण कर सकता है? अर्थात् उसके विभाग के स्थायी राजकर्मचारी, नौकरशाही तथा सिविल-सरविस के लोगों के द्वारा कार्य होता है।

मन्त्री का कार्य स्वयं ही कार्य को करना नहीं है बल्कि उसे कराना है। सभी बड़े शासकों का कर्तव्य है कि वह कार्य करावे। मन्त्री के कार्य इंग्लैण्ड में मन्त्री अपने विभाग के कार्यों को उपयुक्त रूप में कराने के लिये उत्तरदायी हैं और इसके लिये वह कामन्स सभा के द्वारा जब चाहे उत्तर देने के लिये बुलाया जा सकता है। परन्तु विभाग के कार्य के लिये विशेष जानकारी की आवश्यकता पड़ती है और मन्त्री किसी भी अर्थ में उस विषय का विशेषज्ञ नहीं है। उसके पास वह योग्यता नहीं है। जिस विभाग का वह अध्यक्ष है, उस विभाग की विशेष जानकारी में उसे कुछ भी मालुम नहीं है। प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि ब्रिटिश युद्ध विभाग का प्रधान कभी दार्शनिक या कभी पत्रकार भी रहा है। नौसेना का प्रधान कभी सौदागर या कभी बैरिस्टर रहा है और व्यापार बोर्ड का प्रधान कभी प्रोफेसर रहा है। यह माना जा सकता है कि शायद राजस्व विभाग का प्रधान कोई अर्थशास्त्र का विशेषज्ञ रहेगा पर वहाँ भी यह देखा गया है कि

1 Walter Bagehot-Minister's business is not to work his department but to get it done

2. Munro Governments of Europe, P 114

‘चान्सलर आफ दि एक्सचेकर’ कभी वकील कभी राजनीतिज्ञ या कभी पत्रकार रहा है। सर सिडनी लो<sup>१</sup> ने लिखा है कि राजस्व विभाग में एक छोटे क्लर्क के पद के लिये अङ्कगणित की परीक्षा में पास होना आवश्यक है पर ‘चान्सलर आफ दि एक्सचेकर’ ऐसा व्यक्ति हो सकता है, जिसकी आधी उम्र समाप्त हो चुकी है और जिसने अङ्कगणित के अङ्कों को भी भुला दिया है और जब वह राजस्व विभाग का मन्त्री होकर आय-व्ययक अनुमान पत्र को देखता है तो घबड़ाने लगता है।

पर इसका यह अर्थ नहीं होता कि ब्रिटिश कैबिनेट का मंत्री अल्पज्ञ होता है। सफलीभूत मंत्री तो एक प्रकार से असाधारण शक्ति वाला पुरुष होता है। यदि वह परिश्रमी और साधनसम्पन्न न हो तो वह किस तरह अग्रेजी राजनीति में एक पद से दूसरे पद पर पहुँचेगा। उसकी उन्नति हो ही नहीं सकती। उसे सार्वजनिक काथा का ज्ञान होता है। उसे सोचने की समझने की और पूर्ण रूप से विचार प्रकट करने की शक्ति होती है। उसे प्रति दिन पार्लामेण्ट भवन में विविध प्रश्नों पर उत्तर देने की आवश्यकता पड़ती है। थोड़े ही समय में उसे निर्णय करने की आवश्यकता पड़ जाती है। किसी बात के समझने की तीव्र शक्ति होनी चाहिये। अनमेल चीजों से उपयुक्त अथवा तथ्य की बातों को निकालना होगा। उसे अपने विभाग की साधारण नीति निश्चित करनी होगी जिससे उसके अन्तर्गत कार्य करने वाले कर्मचारी अपने विशेष ज्ञान की सहायता से नीति को कार्यरूप में परिणत कर सकें। छोटी छोटी बातों तथा दिन प्रति दिन के शासन में उसे अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की बातें माननी होंगी और केवल अपना हस्ताक्षर करके कार्य को आगे बढ़ाना होगा। उसके पास ऐसे कायों के लिये न समय होता है और न शक्ति होती है।

किसी विभाग के पुराने कर्मचारियों को अपने विभाग का पूरा अनुभव प्राप्त रहता है। अपने जीवन के अच्छे समय को अधीनस्थ कर्मचारियों के उस विभाग की सेवा में व्यतीत करने से उस रूपर निर्भरता विभाग की समस्याओं तथा कार्य-प्रणाली से पूरी जानकारी हो जाती है। उनका मस्तिष्क विभाग की समस्याओं के लिये अधिक तीव्र होता है। उनके सामने कितने मन्त्री आये और गये रहते हैं। मन्त्रियों की बुद्धिमत्ता और अल्पज्ञता से वे परिचित रहते

हैं। मन्त्री जिस तरफ झुके, उन के पास हर प्रकार के तर्क, सुझाव, नजीर तथा नवीनताएँ प्रस्तुत रहती हैं। जब किसी विभाग का सेक्रेटरी मन्त्री के समक्ष कोई प्रारूप रखता है तो ऐसे समय में मन्त्री के लिये केवल एक ही मार्ग का अवलम्बन रह जाता है। वह है अपने सेक्रेटरी के ऊपर विश्वास करके हस्ताक्षर कर देना। यदि वह ऐसा नहीं करता तो उसे सभी कागजों को पढने और समझने के लिये तैयार होना होगा। इसका मतलब होगा कि मन्त्री केवल अपने विभाग के छोटे से बड़े सभी प्रश्नों तक ही सीमित रह जाय। उसका जो सम्बन्ध जनता से है और उसका जो राजनीतिक स्वरूप है वह समाप्त हो जाय।

राजनीति शास्त्र का यह एक स्वीकृत सिद्धान्त है कि विशेषज्ञों का कार्य एक साधारण जन के द्वारा नियंत्रित या पर्यवेक्षित होना क्या विशेषज्ञों का चाहिये। जब विशेषज्ञों का कार्य किसी विशेषज्ञ के द्वारा प्रधान होना निरीक्षण किया जायगा तो यह निश्चय है कि आपस में उपयुक्त है? अनैक्य अवश्य होगा। “विशेषज्ञों का यह स्वभाव है कि उनमें मतैक्य नहीं होता।”<sup>1</sup>

उनका झुकाव भी नयी चीजों की तरफ उपयुक्त नहीं होता। अपने दृढ़ को छोड़कर कुछ नये दृढ़ के अपनाने में उन्हें तकलीफ भी होती है। वे अपने पुरानेपन को छोड़ना नहीं चाहते। जिन आदतों या प्रणालियों से कार्य करने की विधि है, उसमें तनिक भी परिवर्तन के पक्षपाती नहीं होते। ग्लैडस्टोन ने एक बार कहा था कि मुझे यह याद नहीं है कि कोई भी ऐसा शासकीय सुधार नहीं था जब कभी कोई नया सुझाव उनके सामने रखा गया और जिसे सिविल-सरविस के विशेषज्ञों ने विरोध नहीं किया हो। शिक्षामन्त्री को अध्यापक होना चाहिये। कृषिमन्त्री को कृषक होना चाहिये। यह विचार बिल्कुल गलत है। इसका अर्थ है कि मन्त्री को कौन-सा कार्य करना है इसकी जानकारी ही नहीं है। उसका कार्य किसानों के हित को नहीं देखना है बल्कि बड़े पैमाने पर उसे सारी जनता के हित को देखना है। राजस्व मन्त्री इंग्लैण्ड के बैंकवालों का प्रतिनिधित्व नहीं करता बल्कि वह इंग्लैण्ड की सारी जनता के हित का ही दृष्टिकोण रखता है। किसी विभाग के अध्यक्ष का यह प्रधानगुण होना चाहिये कि वह सारी जनता के हित की बात सोचे और उसे पूरा करने के लिये कटिबद्ध रहे। उसका कार्य किसी वर्गविशेष के स्वार्थ या हित से नहीं है।

<sup>1</sup> Munro . It is in the nature of the experts to disagree



अग्रज इसी सिद्धान्त में विश्वास करते हैं। प्रत्येक विभाग का व्यवहृत मन्त्री होता है और उसका सबसे बड़ा अधीनस्थ कर्मचारी इंग्लैण्ड में राजनीतिक भी राजनीतिक व्यक्ति होता है। वे अपने पदों पर प्रधान का सिद्धान्त तभी तक रह सकते हैं जब तक उनकी पार्टी का बहुमत कामन्स सभा में है। जब कैबिनेट बाहर हो जाता है तो वे भी बाहर हो जाते हैं। अर्थात् एक कैबिनेट के पदत्याग के बाद, उसके सभी मन्त्री और राजनीतिक नियुक्तियाँ भी समाप्त हो जाती हैं। प्रधानमन्त्री के साथ वे सभी आफिस से बाहर हो जाते हैं। अमेरिका में भी राष्ट्रपति के साथ उनके कैबिनेट के सभी सेक्रेटरी और राजनीतिक नियुक्तिवाले व्यक्ति अपदस्थ हो जाते हैं।

अन्य अधीनस्थ कर्मचारी स्थायी सिविल सरविस के अङ्ग हैं। वे गैर-राजनीतिक हैं। इस कारण कैबिनेट के पदत्याग के बाद उनका पदत्याग नहीं होता। यदि कामन्स सभा को किसी विभाग के किसी कर्मचारी के विरुद्ध कुछ अभियोग या आरोप हो तो उस विभाग के मन्त्री का ही ध्यान आकर्षित किया जाता है और उसे ही उत्तरदायी ठहराया जाता है। उसी तरह यदि किसी विभाग के कार्यों की प्रगति होगी तो वह भी उस विभाग के मन्त्री को ही मिलेगी। जहाँ तक उत्तरदायित्व का प्रश्न है वह मन्त्री का है। इंग्लैण्ड की शासन प्रणाली में 'राजनीतिक' तथा 'स्थायी' कर्मचारियों में भेद समझना चाहिये। राजनीतिक कर्मचारी के द्वारा शासन में लोकतान्त्रिक भावना का समावेश होता है और स्थायी कर्मचारी के द्वारा नौकरशाही। दोनों की आवश्यकता है—एक के द्वारा शासन को जनप्रिय बनाया जाता है और दूसरे के द्वारा शासन को कार्यकुशलता मिलती है। सुशासन की कसौटी इन दोनों गुणों को सफलता पूर्वक सम्मिश्रण में है।

इंग्लैण्ड के शासकीय विभागों के राजनीतिक कर्मचारियों के विभिन्न नाम हैं—मन्त्री, अण्डरसेक्रेटरी, पार्लमेण्टरीसेक्रेटरी, फाइनेंसियल सेक्रेटरी, सिविल लार्डस्, जूनियर लार्डस्, और अन्य नाम भी हैं। 'चांसलर आफ दि एक्सचेकर' के अन्तर्गत कितने ही जूनियर लार्ड, पार्लमेण्टरी सेक्रेटरी, पेट्रोनेज सेक्रेटरी, और एक राजस्व सेक्रेटरी होते हैं। परराष्ट्र विभाग के सेक्रेटरी

1 Non political subordinates

आफ स्टेट को एक पार्लमेण्टरी अण्डर सेक्रेटरी होता है और एक स्थायी अण्डर सेक्रेटरी भी रहता है जिसके पद राजनीतिक नहीं होता। ये सभी मन्त्रि मण्डल के सदस्य होते हैं पर कैबिनेट के सदस्य या मन्त्री नहीं होते। ये सभी राजनीतिक व्यक्तर होते हैं और ये पार्लमेण्ट के सदस्य होते हैं। ये सभी कैबिनेट के आदस्य होने के बाद समाप्त हो जाते हैं।

राजनीतिक कर्मचारियों की सख्या बहुत थोड़ी होती है। अधिक संख्या - स्थायी सिविल सरविस के सदस्यों की होती है। उन्हें 'स्थायी कर्मचारी' नौकरशाही भी कहा जाता है। इसका अंग्रेजी शब्द 'यूरोक्रेसी' है ये कर्मचारी राजनीतिक नहीं होते और न पार्लमेण्ट के सदस्य होते हैं। इनका चुनाव होता है, नियुक्ति होती है और अपनी शासकीय योग्यता के कारण ही एक पद से दूसरे बड़े पद पर पहुँच जाते हैं। ये राजनीतिक काया में भाग नहीं लेते। सार्वजनिक शासन ही उनका जीवन कार्य होता है। कैबिनेट और पार्लमेण्ट आती और जाती है पर ये अपने पद पर स्थायी रूप से बने रहते हैं। इनकी सख्या कई लाख है। विभागों के स्थायी सचिव से लेकर छोटे छोटे टाइप करने वाले क्लर्क तक इसमें सम्मिलित है। इनमें पुरुष और स्त्रियाँ दोनों हैं और कर वसूल करना, लेखा रखना, रिपोर्ट तैयार करना, रेकार्ड सुरक्षित रखना, कानूनों के कार्यान्वित करना, सार्वजनिक सस्थाओं को चलाना तथा सिद्धान्तों को कार्य रूप में ढाना इत्यादि ये उनके कार्य हैं। शासन रूपी शरीर के लिये ये ही रीढ़ हड्डियों तथा विभिन्न नसों के रूप में इसे स्वरूप प्रदान करते हैं। यही ग्रेट ब्रिटेन की सिविल सरविस है। इसमें प्रवेश परीक्षा के द्वारा होता है और योग्यता के आधार पर इन्हें पद वृद्धि मिलनी है तथा राजनीति से विरत रहना उनकी सरविस के लिये स्थायित्व प्रदान करने का कारण है।

ब्रिटेन में सिविल सरविस का प्रारम्भ विचित्र ढग से हुआ। ईस्ट इण्डिया कम्पनी का शासन भारतवर्ष में स्थापित हुआ। यह कम्पनी सिविल सरविस व्यवसाय के साथ २ शासन का कार्य भार भी संभालने लगी। इसमें बहुत से लोगों की आवश्यकता हुई। प्रारम्भ में जो लोग ईस्ट इण्डिया कम्पनी की नौकरी में आये, उन लोगों ने काफी धन कमाया। इंग्लैण्ड में ईस्ट इण्डिया कम्पनी की नौकरी के लिये होबसी लग गई थी। हजारों आवेदनपत्र कम्पनी के डाहरेक्टरी के पास आते थे। उनके ऊपर दबाव भी पड़ते थे। अतः कुछ ऐसे लोग भी चुन लिये जाते थे कि जो बड़े ही

अयोग्य होते थे। अन्त में कम्पनी के डाइरेक्टरो ने हेलीवरी में एक ट्रेनिङ्ग स्कूल खोला जिसमें कुछ दिनों की ट्रेनिङ्ग पाने के बाद ही लोग भारतवर्ष में सरविस के योग्य समझे जाते थे। यहाँ भी ट्रेनिङ्ग में जाने वालों की भरमार होने लगी। इस तरह ट्रेनिङ्ग का स्टैण्डर्ड ऊँचा कर दिया गया और कितने लोग अयोग्यता के कारण छोट दिये जाने लगे। यह प्रयोग बड़ा ही सफल रहा। इंग्लैण्ड के अच्छे नवयुवक भारतवर्ष में नौकरी की आशा से भरती होछे लगे। इंग्लैण्ड में स्वयं योग्य कार्यकर्त्ताओं की कमी मालूम हुई। जनमत की आलोचना के कारण पार्लामेण्ट ने इसमें हस्तक्षेप किया। हेलीवरी स्कूल तोड़ दिया गया। एक निश्चित उम्र तक के लोगों को खुली प्रतियोगिता परीक्षा में बैठने का नियम कर दिया गया। यह कार्य १८५३ में हुआ। मेकाले ने इस योजना को ब्रिटिश कैबिनेट के सामने रखा था। स्वतन्त्र प्रतियोगिता परीक्षा से नाजायज दबाव की प्रथा समाप्त हो गयी और ब्रिटिश शासन में देश के सभी विभागों के लिये प्रतियोगिता परीक्षा की स्थापना हुई। प्रथम सिविल सरविस स-सैविस आदेश १८५५ में हुआ। प्रारम्भ में कितनी ही कठिनाइयाँ और त्रुटियाँ भी थीं। पर धीरे धीरे अनुभव और प्रयोग के बाद नियमों में परिवर्तन हुआ और आधुनिक सिविल सरविस परीक्षा की प्रणाली स्थायी रूप से बन गयी।

वर्त्तमान समय में ग्रेट ब्रिटेन के पब्लिक आफिसों ( सार्वजनिक पदों ) में सभी स्थायी पदाधिकारी सिविल सरविस के नियमों के अनुसार रखे जाते हैं। थोड़े पदाधिकारी जिनके कार्य बहुत ही विशेष ज्ञान रखने वालों से सम्बन्ध रखता है या गोपनीय से रहते हैं जैसे स्थायी अण्डर सेक्रेटरी, असिसटेण्ट सेक्रेटरी तथा व्यूरो इत्यादि के प्रधान इत्यादि ये परीक्षा के द्वारा नहीं रखे जाते।

अन्य पदों के लिये परीक्षा का प्रबन्ध सिविल सरविस कमिसन के द्वारा होता है। कमिशन में तीन व्यक्ति होते हैं जिनकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है। ट्रेजरी ( कोष ) विभाग की स्वीकृति से इसके सारे कार्य होते हैं। कमिसन का प्रधान कार्य उम्मीदवारों की परीक्षा लेना तथा फल घोषित करना है। किस का क्या स्थान या पद का वर्गीकरण होगा, वेतन क्या होगा, उन्नति कैसे होगी और विनय और शील का परिधान कैसे होगा इन विषयों से कमिसन का कोई मतलब नहीं है। सम्पूर्ण सिविल सरविस में प्रवेश विभागों की दृष्टि से नहीं बल्कि सभी का एक ही ढग होता है और केवल ग्रेड और श्रेणी का विभाजन किया जाता है। प्रत्येक ग्रेड और श्रेणी के लिये पृथक परीक्षा होती है। कोई

उम्मीदवार परराष्ट्र विभाग या किसी अन्य विभाग में क्लर्कशिप के लिये आवेदन पत्र नहीं देता। वह साधारण परीक्षा में बैठता है जो उच्चवर्ग के क्लर्कों के लिये निश्चित है। यदि वह परीक्षा में प्रथम या द्वितीय स्थान पाता है तो उसे सर्वप्रथम अवसर सरविस के लिये प्राप्त होगा। ग्रेट ब्रिटेन में सिविल सरविस परीक्षा किसी विशेष विभाग से सम्बन्धित नहीं होती जिसमें उम्मीदवार प्रवेश करना चाहता है। परीक्षा का स्वरूप बिल्कुल सैद्धान्तिक और शिक्षण-व्यवस्था के आधार पर है। विश्वविद्यालयों में पढाये जाने वाले विषय ही रखे जाते हैं जैसे—भाषाएँ, इतिहास, गणित शास्त्र, प्रकृति विज्ञान, दर्शन शास्त्र, अर्थशास्त्र, राजनीतिक शास्त्र तथा अन्य विषय। विषयों की संख्या बहुत होती है। उम्मीदवारों को अपनी इच्छा के अनुसार निर्धारित विषयों में से कुछ विषयों को चुन लेना पड़ता है।

परीक्षा का स्तर बहुत ऊँचा है। अच्छे पदों के लिये प्रतियोगिता में काफी भीड़ होती है। कुछ पदों के लिये तो सचमुच विश्वविद्यालयों के प्रतिभाशील स्नातक ही जो परीक्षा में प्रथम स्थान पाते हैं आ सकते हैं। मध्यम या निम्न मस्तिष्क वालों के लिये कोई गुजाइश बहुत अच्छे पदों पर नहीं होती। यह परीक्षा बहुत ही कड़ी होती है।

निम्न ग्रेड वालों की परीक्षा बहुत कठोर नहीं होती। विभिन्न ग्रेड की सरविस के लिये उम्र भी निश्चित रहती है। विश्वविद्यालयों के स्नातकों के लिये चौबीस वर्ष निश्चित उम्र है। अतः ग्रेट ब्रिटेन में सरकारी नौकरी में मध्यम उम्र वाले व्यक्तियों के लिये कोई गुजाइश नहीं रहती। यदि सरकारी नौकरी में प्रवेश करना हो तो उसके लिये निश्चित उम्र के भीतर ही प्रयत्नशील होना होगा।

ग्रेट ब्रिटेन में एक बार सिविल सरविस में प्रवेश पा जाने के बाद वह पदाधिकारी स्थायी हो जाता है। वह साधारणतः अपने सञ्चरित के आधार पर रह सकता है। अवकाश ग्रहण की उम्र साठ है। किसी मंत्री मण्डल के आने और जाने से कोई पदाधिकारी हटाया नहीं जाता। वह स्वयं किसी प्रकार की राजनीति में भाग नहीं लेता। वह किसी को वोट दे सकता है पर किसी निर्वाचन समिति का सदस्य नहीं हो सकता और सक्रिय रूप से किसी पार्टी की तरफ से काम नहीं कर सकता। पब्लिक सेवक राष्ट्रीय संघ के सदस्य हो सकते हैं और उन्हें अपनी मार्ग की दिक्कतों और कठिनाइयों को पेश करने के लिये उपयुक्त मार्ग और नियम भी निश्चित हैं।

ब्रिटिश सिविल सरविस मे पदोन्नति-सरविस काल, सरविस रेकार्ड तथा व्यक्ति की साधारण योग्यता पर होती है। निम्न ग्रेड में योग्यता की जांच के लिये विभागीय पदोन्नति परीक्षा भी होती है। बड़े विभागों में पदोन्नति विभागीय बोर्ड के द्वारा होता है जो योग्य व्यक्तियों की सूची तैयार करता है। विभागीय अभ्यक्त अपनी सिफारिश भी उस पर देते हैं। परन्तु इन सिफारिशों के आधार पर पदोन्नति देने के पहले सिविल सरविस कमिशन के द्वारा उसका अनुमोदन तथा एक्सचेकर विभाग की स्वीकृति आवश्यक है।

पदाधिकारियों के स्थायित्व की परम्परा इतनी गहरी और सुदृढ़ है कि कोई मन्त्रिमण्डल उन्हें हटाने की बात नहीं सोच सकता। यों तो कोई वैधानिक नियन्त्रण नहीं है जो मन्त्रियों को पदाधिकारियों को पदच्युत करने से रोक सके। कोई न्यायालय भी पदच्युत पदाधिकारी को पुनः स्थापित नहीं कर सकता। पर ऐसी घटना हो ही नहीं सकती। प्रथमतः किसी मन्त्रिमण्डल के लिये यह असम्भव है कि सरकारी पदाधिकारियों को निकालकर अपने मन के लायक या अपने समयकों को सरकारी पदों पर आसीन करा सके। विशेषज्ञों के मिलने में ही कठिनाई होती है। एक २ विशेषज्ञ किसी विभाग में जीवन पर्यन्त कार्य करके उस महत्वपूर्ण स्थान तक पहुँचा है। उस विभाग की गतिविधि उसे ही मालूम है। मन्त्रिमण्डल क्या जानता है? यदि सच पूछा जाय तो विभागों का सञ्चालन तो स्थायी सचिवों तथा उनके सहायकों के द्वारा ही होता है। मन्त्रिमण्डल बनता और टूटता है। मन्त्री लोग आते और जाते हैं। उनकी जानकारी भी कुछ नहीं होती। फिर स्थायी पदाधिकारी न रहें तो विभाग चलेंगे ही कैसे? मन्त्री आवे या जायें। शासन का चक्र चलता रहेगा। राज्य की मशीन में क्रमबद्धता बनी रहती है। अतः पदाधिकारियों के हटाने की बात ही कैसे सकती है? पुनः मन्त्रिमण्डल आता है और अपने कार्य-काल के बाद चला जाता है। तो उनके साथ राज्य की सारी मशीन भी ठप हो जायेगी, यदि यह प्रथा हो कि हर मन्त्रिमण्डल के साथ एक नया दल पदाधिकारियों का होना तो शासन की शृङ्खला टूट जायेगी या यों समझना चाहिये कि शासन ही समाप्त हो जायेगा यदि मन्त्रियों के साथ गैर-राजनीतिक पदाधिकारी भी बदल जायें। टेक्निकल विभागों की वृद्धि के साथ स्थायी पदाधिकारियों के परिवर्तन की बात उठ नहीं सकती।

एक आलोचक ने कहा है कि पार्लमेण्ट मन्त्रियों के हाथ की कठपुतली

व्या मन्त्रिगण अपने अधी- हाथ की कठपुतली है। तीनों का यह सम्बन्ध नस्थ कर्मचारियों से बहुत ही गलत अर्थ में कहा गया है। ब्रिटिश निधन्त्रित होते हैं प्रणाली की विशेषता यह है कि ब्रिटिश सरकार में साधारणजन को नेतृत्व प्राप्त है और विशेषज्ञों को शक्ति। जैसा प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है जब तक ब्रिटेन की सरकार का सञ्चालन मनुष्यों के द्वारा होगा तब तक ऐसी ही परिस्थिति होगी। परराष्ट्र विभाग, गृह विभाग, औपनिवेशिक विभाग, ट्रेजरी विभाग तथा अन्य टेकनिकल ज्ञान से सम्बन्ध रखने वाले विभागों में विस्तारपूर्ण जानकारी की आवश्यकता होती है। सविस्तार विवरणों की प्राप्ति के लिये अधीनस्थ कर्मचारियों के ऊपर निर्भर करना ही होगा और इन कार्यों में उनके ऊपर विश्वास भी करना पड़ेगा। परन्तु इन्हीं विस्तारपूर्ण विवरणों के तैयार करने की विधि, समय, ढग और साधन प्रथाओं या परम्पराओं का निर्माण करते हैं और ये परम्परारथे साधारण नीति या सिद्धान्त के रूप में परिणत हो जाती हैं। अर्थात् स्थायी पदाधिकारी राज्य के सञ्चालन में कोई अधिकार प्राप्त नहीं करते परन्तु वास्तविकता में उनका महत्वपूर्ण कार्य और हिस्सा रहता है।

**प्रमुख विभाग** प्रधानमन्त्री साधारणतः कोई विभाग अपने लिये नहीं रखता। वह सभी के ऊपर एक बड़ा सुपरवाइजर है।

प्रधान मन्त्री के बाद कैबिनेट का महत्वपूर्ण व्यक्ति चान्सलर आफ दि एक्स-चेकर होता है। ब्रिटिश ट्रेजरी का प्रधान चान्सलर आफ दि राजस्व विभाग एक्सचेकर होता है। इसका नियन्त्रण एक नाममात्र के पाँच व्यक्तियों के बोर्ड के द्वारा होता है। पर इसकी कभी बैठक नहीं होती। इसका सारा कार्य चान्सलर के द्वारा होता है। राज्य के सारे करों की वसूली तथा पार्लियामेंट द्वारा स्वीकृत राज्य के व्यय के लिये वही उत्तरदायी है। बैंक आफ इंग्लैण्ड से सरकार का सम्बन्ध तथा क्रेन्सी से सम्बन्धित कार्य चान्सलर के द्वारा ही सम्पादित होता है। वह वार्षिक आय-व्यय अनुमान पत्र भी तैयार करता है।

लार्ड चान्सलर और चान्सलर आफ दि एक्सचेकर में भेद है। लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का अध्यक्ष होता है। ब्रिटिश न्याय-कानून विभाग का वह सर्वाच्च अधिकारी है। लार्ड सभा जब न्यायालय के रूप में बैठती है तो लार्ड चान्सलर ही उसका

अभ्यक्ष होता है। उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर की सिफारिश पर राज्याधिपति के द्वारा होती है। लार्ड चान्सलर स्वयं निम्न अदालतों के न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है।

इसका प्रधान परराष्ट्र मन्त्री होता है। उसके नीचे एक जूनियर मन्त्री होता है। इस विभाग का स्थायी सचिव होता है जो बहुत ही योग्य परराष्ट्र विभाग और कूटनीति विशारद माना जाता है। उसके किन्ने ही योग्य सहायक सचिव होते हैं जो परराष्ट्र विभाग के विभिन्न समस्याओं और प्रश्नों के विशेषज्ञ होते हैं।

इस विभाग का अव्यक्त युद्ध मन्त्री होता है। युद्ध मन्त्री कोई मार्शल और जेनरल नहीं होता। युद्ध विभाग राज्य की स्थल सेना के युद्ध विभाग ऊपर निरीक्षण और नियन्त्रण रखता है। यह बहुत ही महत्वपूर्ण और एक बड़ा विभाग है। इसमें बहुत से स्थायी सचिव होते हैं।

१९१७ से यह एक पृथक विभाग है। इसका एक पृथक मन्त्री भी होता है। जब से आकाशीय युद्ध का विकास विमान विभाग हुआ तब से यह यह बहुत ही महत्वपूर्ण विभाग हो गया है।

नौसेना विभाग नौसेना विभाग का नियन्त्रण और निरीक्षण एक नौसेना बोर्ड के द्वारा होता है।

गृह विभाग का प्रधान गृहमन्त्री होता है। इसका सम्बन्ध देश के भीतरी शासन से है। राज्याधिपति के लिये आवेदन स्वीकार करना, राज्य के अन्दर शान्ति और सुव्यवस्था स्थापित करना, फैक्टरी कानूनों को कार्यान्वित करना, शहरों या बरोज में म्युनिसिपल पुलिस का निरीक्षण, लन्दन मेट्रोपालिटन पुलिस का प्रत्यक्ष नियन्त्रण, विदेशियों को नागरिकता देना, बन्दीगृहों की व्यवस्था इत्यादि है। गृह विभाग ही मतदाताओं के रजिस्टर को तैयार कराता है और पार्लामेण्टरी निर्वाचन के प्रबन्ध के लिये भी उत्तरदायी है। गृहमन्त्री राज्याधिपति को क्षमा प्रदान के लिये परामर्श देता है। शिक्षा, व्यापार, डोमिनियन विभाग, उपनिवेश तथा अन्य विभाग भी हैं।

ऊपरोक्त सभी विभागों का संचालन स्थायी कर्मचारियों के द्वारा होता है। प्रत्येक विभाग में स्थायी सचिव तथा उसके सहायक ही सरकारी नीति को कार्य रूप में परिणत करते हैं। विभाग की एक एक बात से वे परिचित रहते हैं।

## लार्ड सभा

ब्रिटिश पार्लमेण्ट में दो सभाएँ हैं—लार्ड सभा और कामन्स सभा। लार्ड सभा द्वितीय गृह या सदन है। परन्तु ऐतिहासिक दृष्टि से यह प्रथम है क्योंकि दुनियाँ की सबसे पुरानी व्यवस्थापक सभा है। केवल क्रामवेल के समय को छोड़कर यह सभा सदैव रही है। इसका क्रमबद्ध इतिहास कम से कम एक हजार वर्षों का है।

लार्ड सभा की उत्पत्ति एंग्लो-सैक्सन जाति की जातीय सभा 'विटान जेमोट' से है। नारमन समय में विटान का नाम बदल गया और वह 'मैगनम् कनसिलियम्' या 'ग्रैण्ड काउन्सिल' कहलाने लगी। तृतीय हेनरी के समय में 'ग्रैण्ड काउन्सिल' के स्थान पर 'पार्लमेण्ट' का नाम आया। एडवर्ड प्रथम ने पहले आदर्श पार्लमेण्ट बुलाया। पार्लमेण्ट में पाँच तरह के लोग आते थे— (१) बैरन्स या लार्ड लोग (२) विशाप और ऐबट लोग (अर्थात् धार्मिक लार्ड) (३) शायर के नाइट (४) पैरिश और चैप्टरों के क्लर्जी और प्रतिनिधि (५) नगरों के प्रतिनिधि। बरजेस क्लर्जी (पादरी) लोग। राष्ट्रीय असेम्बली में अन्य लोगों के साथ स्थान ग्रहण करने के बजाय अलग ही चर्च की असेम्बली (कनबोकेसन) में राजा के लिये टैक्स इत्यादि पास करने लगे। बड़े विशाप लोग बड़े लार्डों के साथ बैठने लगे। कुछ दिनों तक नाइट लोग बड़े लार्डों के साथ ही बैठते थे पर बाद में वे बरजेस लोगों के साथ मिल गये। इस तरह पार्लमेण्ट दो भागों में बँट गयी। लार्ड और विशाप लोगों का एक समूह और नाइट और बरजेस लोगों का दूसरा समूह हो गया। यही आगे चलकर लार्ड सभा और कामन्स सभा के रूप में परिवर्तित हो गया।

---

1 Barons, 2 Bishop, 3 Abbots, 4 Knight, 5 Chapters  
6 Clergy, 7 Burgesses



लार्डसभा ब्रिटिश राजनीतिक और न्याय प्रणाली का एक आवश्यक अङ्ग है। सभा का निर्माण कैसे होता है इसके जानने के पहले पियरेज शब्द का अर्थ जान लेना चाहिये। प्रारम्भ में 'पियर' का अर्थ समान स्तर के लोगों से था। परन्तु अब तो ब्रिटिश पियरेज में बहुत ही पृथक पृथक स्तर के 'पियर' लोग हैं। कुछ लोगों का ख्याल है कि राजवंश के राजकुमारों का पियरेज में प्रथम स्थान है। परन्तु ऐसी बात नहीं है। राजकुमार लोग पियरेज के सदस्य नहीं हैं। ब्रिटिशनरेश का प्रथम पुत्र जन्म से कार्नवाल का ड्यूक होता है और प्रिन्स आफ वेल्स का पद उसे दिया जाता है। राजा का द्वितीय पुत्र ड्यूक आफ यार्क होता है। अन्य छोटे लड़कों को भी ड्यूक की पदवी दी जाती है। अतः ड्यूक की हैसियत से ही ब्रिटिश पियरेज के सदस्य होते हैं, राजवंश के सदस्य होने के नाते नहीं। राजवंश के 'पियर' होने से सभी पियरों में इनका स्थान ऊँचा होता है। ब्रिटिश पियरेज में पाँच तरह के क्रमानुसार लार्ड होते हैं—ड्यूक, मार्क्विस, अर्ल, वाइकाउण्ट और बैरन। १३३७ में सर्व प्रथम ड्यूक पद का निर्माण हुआ जब ब्लैक प्रिन्स (एडवर्ट तृतीय का प्रथम पुत्र) ड्यूक आफ कार्नवाल बनाये गये। ड्यूक की पदवी बहुत कम दी जाती है और सारे देश में तीस से अधिक ड्यूक शायद ही हों। राजवंश को छोड़कर ड्यूक सबसे बड़ा पद है जो अन्य लोगों को दिया जा सकता है। इसके बाद मार्क्विस लोगों का स्थान है। जिनकी संख्या करीब सत्ताइस है। तीसरा स्थान अर्ल लोगों का है जिनकी संख्या करीब करीब एक सौ सैंतीस अब्दीस के लगभग है। चौथा वाइकाउण्ट और पाँचवा बैरनों का है। वाइकाउण्टों की संख्या सत्तर के करीब और बैरनों की संख्या करीब साठे चार सौ के होगी। इनमें स्काटलैण्ड और आयरिश पियरों की संख्या नहीं है।

पियरेज का प्रत्येक पद वंशक्रमागत है। कानून लार्ड और चर्च लार्ड के लोग वंश क्रमागत नियममें नहीं आते। किसी पियर का प्रथम पियरेज वंश पुत्र पिता के मरने के बाद पियर होता है। पिता की मृत्यु के क्रमागत है पहले वह साधारणजन (कामनर) रहता है। छोटे लड़के और लड़कियाँ सभी साधारण नागरिक कोर्ट में आते हैं यद्यपि कितने ही लोग केवल 'कर्टसी टाइटल' ग्रहण करते हैं। जैसे लार्ड जॉन रसेल, लार्ड हग सेसिल इत्यादि लार्ड की पदवी रहते हुए भी कामन्स सभा के सदस्य रहे हैं। इसका अर्थ यह है कि ड्यूक, मार्क्विस, या अर्ल के बड़े लड़के अपने पिता की छोटी पदवियों को अपने नाम के आगे पिता के जीवन काल में लगा सकते हैं।

प्रत्येक बड़े पद के पियरों को अन्य छोटी छोटी पदबिया होती है। इससे यह मालूम होता है कि परिवार ने छोटे पदवियों से बड़े पदवियों को क्रमशः प्राप्त किया है। बैरन के बाद बाइकाउएट हुए। उसके बाद अर्ल हुए। इस तरह एक के बाद दूसरी पदवियों की तरफ लोग अग्रसर होते हैं। ड्यूक आफ डेवन शायर, मारकिस आफ हर्टिज़्टन, अर्ल आफ बलिज़्टन और बैरन कैवेनडिश हैं। उनके बड़े पुत्र लार्ड हर्टिज़्टन की "कर्टसू टाइटल" का प्रयोग कर सकते हैं। परन्तु अपने पिता के जीवन काल में वह पियरेज के सदस्य नहीं होंगे और न उन्हें लार्डसभा में बैठने का अधिकार रहेगा। पियरों के छोटे लडकों को 'आनरेबुल' और ड्यूक और मारकिस के लडकों को 'लार्ड' की पदवी अपने नामों के सामने लगाने का अधिकार है। पुत्रियों को 'लेडी' शब्द के प्रयोग का अधिकार है। जितने लोग पियरेज की कोटि में आते हैं वे सब वशक्रमागत हैं।

प्रत्येक पियरेज के लिये एक ही पियर होता है। एक व्यक्ति को छोड़ कर जिसको पदवी मिलती है बाकी परिवार के सभी लोग साधारण नागरिकों में मिल जाते हैं। इस तरह लार्ड लोगों के जितने लडके और लडकियाँ होती हैं, वे सब साधारण नागरिक बनते जाते हैं। इंग्लैण्ड में पियरेज थोड़े लोगों के लिये सीमित वस्तु नहीं है। साधारण नागरिक लार्ड हो सकता है और लार्डों के लडके साधारण नागरिक बनते हैं। इसकी सबसे बड़ी विशेषता इसकी सुलभ परिवर्तनशीलता है। कोई भी ब्रिटिश नागरिक अपनी योग्यता के आधार पर लार्ड हो सकता है। इस हद तक पियरेज एक लोकतान्त्रिक सस्था है। यह एक जाति नहीं है। जिसमें लोगों का प्रवेश नहीं हो सकता। इसमें प्रवेश और निष्कासन दोनों है।

लार्ड सभा के सदस्य—सभी लार्ड सभा के सदस्य नहीं हैं केवल निश्चित वर्ग के लार्ड ही लार्डसभा के सदस्य हैं। कुछ ऐसे भी लार्ड हैं जो वशक्रमागत नहीं है पर लार्डसभा में बैठते हैं।

इंग्लैण्ड और स्काटलैण्ड के यूनियन के पहले इंग्लैण्ड का कोई लार्ड जो किसी भी कोटि का था लार्ड सभा का सदस्य था। १७०७ के नियम के अनुसार इंग्लिश लार्ड लोगों के लिये लार्ड सभा में बैठने का अधिकार रह गया।

स्काटिश लार्ड अपने में से सोलह प्रतिनिधि चुनते हैं और वे ही सोलह

निर्वाचित लार्ड लार्डसभा में बैठते हैं। प्रत्येक पार्लमेण्ट के कार्य-काल तक के लिये स्काटलैण्ड के लार्ड जिनकी संख्या करीब पचास के लगभग है अपने प्रतिनिधियों को चुनते हैं। अब नये स्काटिश लार्ड नहीं बनाये जाते। बल्कि स्काटिश लार्डों को ग्रेट ब्रिटेन का पियरेज प्रदान किया जाता है। इसी तरह इंग्लिश पियरेज में कोई नया लार्ड नहीं होता। सभी ग्रेट ब्रिटेन के पियर होते हैं। एक समय आयेगा जब स्काटिश पियर समाप्त हो जायेंगे।

इसी तरह जब आयरलैण्ड का यूनियन (१८०० ई०) ग्रेट ब्रिटेन के साथ हुआ तो आयरलैण्ड में भी बहुत लार्ड थे। सभी लार्डों को लार्डसभा में बैठने का अधिकार देना मुश्किल था। इसलिये यूनियन कानून के द्वारा आयरलैण्ड के लार्डों को अपने में से अट्टाइस प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार दिया गया जिन्हें लार्डसभा में अपने जीवन काल तक सदस्यता प्राप्त थी। अर्थात् एक बार अट्टाइस प्रतिनिधियों के चुन जाने के बाद तभी दूसरा चुनाव होगा जब उन अट्टाइस में से कोई मर जाय। आयरलैण्ड के लार्डों के प्रतिनिधि अपने जीवनकाल तक लार्डसभा के सदस्य रहते हैं। यूनियन विधान के अनुसार आयरिश लार्डों की संख्या सौ तक निश्चित कर दी गयी। १९२२ में आयरलैण्ड एक स्वतन्त्र राज्य हो गया पर लार्डसभा में आयरिश लार्डों के प्रतिनिधित्व के विषय में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। फिर भी १९२२ के बाद आयरलैण्ड के प्रतिनिधि लार्डसभा में अब नहीं आते और उनका स्थान रिक्त है। केवल उत्तरी आयरलैण्ड के प्रतिनिधि लार्ड सभा में आते हैं।

इस समय लार्ड सभा के सदस्यों की संख्या सात सौ पचास है। इसमें करीब छ. सौ ग्रेट ब्रिटेन के लार्ड या पियर हैं। सोलह स्काटलैण्ड के प्रतिनिधि हैं। इतने ही के करीब उत्तरी आयरलैण्ड के हैं। लार्डसभा में केवल वंश-क्रमागत ही लार्ड नहीं हैं। छबीस 'स्पिरिचुयल लार्ड' हैं जिनमें कैण्टरबरी और यार्क के आर्चबिशप, तथा अन्य चौबीस बिशाप भी हैं। इन बिशापों में लन्दन, डरहम और विञ्चेस्टर के बिशाप अवश्य रहते हैं। एकदस बिशापों का निर्वाचन उनकी 'सिनियारिटी' तथा नियुक्ति के अनुसार होता है। जब कोई बिशाप अपने पद से अवकाश ग्रहण करता है तो उसकी लार्डसभा की सदस्यता भी समाप्त हो जाती है।

कानून के अनुसार सात लार्ड-आफ-अपील जीवनकाल तक के लिये

नियुक्त किये जाते हैं और उन्हें लार्डसभा में बैठने का अधिकार है। ये लार्ड्स-आफ-अपील ग्रेट ब्रिटेन अथवा (कानूनी लार्ड) डोमिनियन, उपनिवेशोंके प्रमुख कानूनवेत्ता होते हैं। इन्हे वार्षिक तनखाह भी मिलती है। लार्डसभा के अन्य सदस्यों को तनखाह नहीं मिलती। लार्डसभा केवल कानून बनाने वाली सभा ही नहीं है बल्कि इङ्गलैण्ड, स्कॉटलैण्ड, वेल्स और उत्तरी आयरलैण्ड के न्यायालयों के लिये सब से बड़ी न्यायालय है। इसे कोर्ट आफ-अपील कहते हैं। चूँकि लार्डसभा के अधिकतर सदस्य कानूनविशेषज्ञ नहीं होते, इसलिये यह आवश्यक हो जाता है कि अपील सुनने के लिये कुछ कानून-विशेषज्ञ रखे जाय। अतः लार्डसभा का न्याय कार्य इन्हीं कानूनी लार्डों के द्वारा देखा जाता है। सात लार्ड्स आफ-अपील के अतिरिक्त लार्ड चान्सलर, पुराने लार्ड चान्सलर और ऐसे लार्ड जो किसी न्याय के पद पर हों या रहे हों सम्मिलित किये जाते हैं। ये कानूनी लार्ड कोई कमेटी नहीं बनाते। इनका अधिवेशन (सेसन्) वैध रूप से पूरे लार्डसभा का अधिवेशन माना जाता है। सिद्धान्त की दृष्टि से कोई भी पार्लमेण्ट का लार्ड अपील सुनने में भाग ले सकता है। परन्तु कोई लार्ड ऐसा नहीं करता।

‘क्राउन’ के द्वारा किसी कोर्टि का लार्ड बनाया जा सकता है। सख्या और समय की कोई सीमा नहीं है। किसी भी समय लार्ड कैसे बनाये जाते हैं ? क्राउन किसी व्यक्ति को पियरेज प्रदान कर सकता है। क्राउन नये लार्ड प्रधानमन्त्री के परामर्श से बनाता है। कैबिनेट के सदस्य प्रधानमन्त्री के विचार के लिये नाम प्रस्तुत कर सकते हैं और करते भी हैं। कैबिनेट के बाहर वाले मन्त्री भी प्रधान मन्त्री को नाम दे सकते हैं। कभी २ ब्रिटिश नरेश ने अवकाश ग्रहण करने वाले प्रधानमन्त्रियों को नये प्रधानमन्त्री से बिना सलाह लिये हुए लार्ड बनाया है। प्रतिवर्ष थोड़े से लार्ड बनाये जाते हैं। कुछ पियरेज ऐसे लार्डों के मर जाने से समाप्त हो जाते हैं जब कोई पुत्र उत्तराधिकारी नहीं रहता। पियरेज की पदवी को अङ्गीकार करने के लिये पुत्र का रहना कोई आवश्यक नहीं है। पुत्रों या पौत्रों की अनुपस्थिति में पदवी भाइयों या चचेरे भाइयों को प्राप्त हो जाती है। कुछ ऐसे भी उदाहरण हैं जब पियरेज पुत्रियों को प्राप्त हुआ है और थोड़ी सी महिलायें अपने अधिकार से पियरेज की कोर्टि में आ गयी हैं। परन्तु उनमें किसी को अब तक लार्डसभा में बैठने का अधिकार

स्त्रियों को लार्ड सभा प्राप्त नहीं हुआ। दो बार ऐसे विध्वंस प्रस्तावित हुए जिससे में बैठने का अधिकार नहीं पर दोनों बार लार्डसभा ने थोड़े ही बोटों से बिल को अस्वीकृत कर दिया। पिता के मरने के बाद पियरेज प्राप्त करने का अधिकार राजा के द्वारा दिये खरिते के अनुसार नियन्त्रित होता है। खरिते में नियम दिये रहते हैं। राजा को भी अधिकार है कि वह उत्तराधिकार सम्बन्धी नियम बना दे। यों तो पियरेज का उत्तराधिकार कानून के द्वारा निश्चित होता है। पियरेज का त्यागपत्र नहीं हो सकता और न इसे छोड़ा जा सकता है। उत्तराधिकारी को पदवी स्वीकार करनी होगी। उसके व्यक्तिगत विचारों से कोई मतलब नहीं होता। यदि कोई उत्तराधिकारी एकसौ वर्ष से कम उम्र का हो तो वह लार्डसभा में बैठ नहीं सकता जब तक कानून की दृष्टि से वह बयस्कता न प्राप्त कर ले। पियरेज किसी तरह दूसरे को नहीं दिया जा सकता। अर्थात् न बेचा जा सकता है और न यह दान में दूसरे को दिया जा सकता है। यदि कोई पियरेज नये रूप में क्राउन की तरफ से मिल रहा है तो वह स्वीकार नहीं भी किया जा सकता है। पर उत्तराधिकार से प्राप्त पियरेज अस्वीकार नहीं हो सकता।

पियरेज का प्रदान अधिकतर प्रथा पर निर्भर करता है। बहुत कुछ कैबिनेट के ऊपर भी निर्भर करता है। इसमें प्रधानमन्त्री कैसे लोगों को पियरेज दिया जाता है का अन्तिम निर्णय होता है। प्रायः प्रथा के अनुसार अवकाश ग्रहण करने वाले प्रधानमन्त्री तथा कामन्स सभा के स्पीकर को पियरेज दिया जाता है। जिन मन्त्रियों ने काफी दिनों तक कार्य किया हो तथा महत्वपूर्ण सेवाएँ की हों तो उन्हें पियरेज से विभूषित किया जाता है। विलियम पिट दि एल्डर, अर्ल आफ, चैयम, डिजरेली, अर्ल आफ बेकन्सफिल्ड तथा बालफोर अर्ल बालफोर बनाये गये। अन्य क्षेत्रों में महत्वपूर्ण कार्य करने वालों को भी पियरेज दिया जाता है। सैनिक सेवा के क्षेत्र में ड्यूक आफ मार्शलबरो, ड्यूक आफ वेल्डिंगटन, अर्ल नेलसन, अर्ल किचनर इत्यादि। साहित्य, कला और विज्ञान के क्षेत्र में महान पुरुषों को पियरेज प्रदान किया गया है जैसे—लार्ड टेनिसन, बैरन केलवीन बैरन लिस्टर, वाइकाउण्ट ब्राइस तथा लार्ड पैसफिल्ड इत्यादि। घन-कुबेरों को भी पियरेज दिया गया है जब उन लोगों ने अपने घन में से सार्वजनिक संस्थाओं को दान स्वरूप दिया है।

नया पियरेज प्रायः राजा के जन्मदिबस या नये वर्ष के दिन दिया जाता है। योग्य पुरुषों को ही यह मान दिया जाता है और कैबिनेट के इस कार्य को जनमत अधिकतर स्वीकार ही करता है। कभी कभी एकाध व्यक्तियों का नाम समाचारपत्रों की टीका टिप्पणी में आ जाता है। कुछ समय पहले यह कहा जाता था कि मजदूर सरकार के आने पर पियरेज समाप्त हो जायगा। परन्तु यह गलत निकला। मजदूर दल ने भी अपने समय में काफी लोगों को पियरेज प्रदान किया है।

कभी कभी कुछ लोगों के प्रस्तावित नाम पर जनता में विरोध हुआ। यहाँ तक कि एक बार एक नाम पर लार्डसभा में भी विरोध हुआ, इस पर जिस व्यक्ति का नाम प्रस्तावित था उसीने सरकार से अनुरोध किया कि उसके नाम में खरिता न निकाला जाय। १९२२ में एक रायल कमिशन की स्थापना हुई कि वह इस विषय की छानबीन करे। कमिशन की जाँच पड़ताल में कुछ अवैध प्रयोग की बातें नहीं निकली। १९२५ में पार्लमेण्ट ने यह निश्चय किया कि पियरेज देने के लिये किसी से किसी प्रकार का दान माँगना और लेना नियम तथा शिष्टता विरुद्ध है। कमिशन की सिफारिश के अनुसार प्रिन्सिपल कौन्सिल के तीन सदस्यों की एक कमेटी निर्माण की जाती है जिसका यह कार्य होता है कि वह पियरेज के लिये प्रस्तावित नामों के विषय में छानबीन करे। पार्टी को उक्त व्यक्ति या व्यक्तियों ने कितना चन्दा दिया है विशेष कर यह देखा जाता है। कमेटी का रिपोर्ट यदि पत्र में न हो तो भी प्रधानमन्त्री का अधिकार है कि वह प्रस्तावित नाम की सिफारिश राजा के यहाँ भेज दे। राजा के पास कमेटी की रिपोर्ट भी भेज दी जाती है। कमेटी के सदस्य मन्त्रियों में से नहीं होते।

कुछ संरक्षकों के साथ पियरेज प्राप्त करने वाले व्यक्ति को अपने नाम के साथ स्थान या उपाधि छोड़ने की स्वतन्त्रता रहती है। जैसे कोई व्यक्ति जिस स्थान का होता है या जिस स्थान की कुछ सेवा की हो या जिस स्थान से बहुत दिनों तक कामन्स सभा का सदस्य ही रहा हो तो उसे उस स्थान को अपने पियरेज के साथ प्रयोग करने का अधिकार है। अर्थात् एडवर्ड अष्टम को गद्दी स्वामने के बाद ड्यूक आफ विण्डसर बनाया गया। राजवंश का बहुत प्राचीन संरक्षक विण्डसर में है। कितने लोग किसी स्थान के नाम के बजाय अपने परिवार की उपाधि को ही रखते हैं। फिल्ल मार्शल हेग ने अपने पारिवारिक उपाधि को नहीं छोड़ा—अतः वे अर्ल हेग कहलाये। इतना अवश्य ध्यान में

रखना होता है कि कोई दूसरा व्यक्ति उच्च स्थान के नाम से वही उपाधि न रखता हो ।

नया पियरेज अस्वीकार भी किया जा सकता है । पर वशानुगत पियरेज अस्वीकार नहीं किया जा सकता । ग्लैस्टोन ने कई बार पियरेज अस्वीकार किया । यहाँ तक कि सार्वजनिक जीवन से अवकाश लेने पर भी पियरेज स्वीकार नहीं किया ।

लार्ड सभा के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं । पर साथ ही कुछ अयोग्यताएँ भी साथ लगी हुई हैं । भाषण की स्वतन्त्रता लार्डों के तथा कैद न होने की स्वतन्त्रता लार्ड सभा के सदस्यों को विशेषाधिकार प्राप्त है । अर्थात् जब तक लार्ड सभा का अविवेशन हो रहा है उस समय इनकी गिरफ्तारी नहीं हो सकती । 'महास्वतन्त्रता पत्र' ( १२१५ ) से ही विधान का नियम था कि एक लार्ड पर लार्ड ही के द्वारा अभियोग लगाया जा सकता था । अतः लार्ड लोग साधारण न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र से बाहर थे । इस तरह जब किसी लार्ड पर कोई गम्भीर अभियोग होता था तो उसकी सुनवाई लार्डसभा में ही होती थी । परन्तु अब यह विशेषाधिकार समाप्त हो गया । लार्डों को राजा के यहाँ सत्कार मिलने का अधिकार है ।

लार्ड सभा के सदस्यों को पार्लियामेंट के निर्वाचन में वोट देने का अधिकार नहीं है । न वे कामन्स सभा की सदस्यता के लिये खड़े ही हो सकते हैं । परन्तु आयरलैण्ड के उन लार्डों पर ये प्रतिबन्ध नहीं थे जो लार्डसभा के सदस्य नहीं थे । पियरेज की पदवी ग्रहण करने वाले व्यक्ति के लिये ही यह अयोग्यता है । उसके सारे परिवार के लिये यह प्रतिरोध नहीं है । बल्कि उत्तराधिकारी भी अपने पिता के जीवनकाल में कामन्स सभा के लिये खड़ा हो सकता है और वोट दे सकता है । परन्तु पिता के मरने के बाद ज्यों ही वह पियरेज प्राप्त कर लेता है त्यों ही उसे कामन्स सभा की सदस्यता छोड़ देनी होगी । बड़े बड़े लार्डों के पुत्र कामन्स सभा के प्रमुख सदस्य रहे हैं और उसके नेता भी रहे हैं ।

वेस्ट मिनस्टर में लार्ड सभा का अपना एक पृथक् सदन है । समास्थल एक बहुत ही सुन्दर और रम्य स्थान है । दुनियाँ लार्ड सभा की के प्रमुख और अन्य व्यवस्थापिका भवनों में यह कार्य-विधि एक है । इसकी एक अपनी राजकीय गम्भीरता और शान है ।

लार्ड सभा का अधिवेशन कामन्स सभा के अधिवेशन के साथ ही प्रारम्भ होता है। जब कामन्स सभा का अधिवेशन समाप्त होता है तभी इसका भी अधिवेशन समाप्त होता है। परन्तु प्रत्येक सभा अपनी अलग २ बैठक स्थगित कर सकती है।

लार्ड चान्सलर लार्ड सभा का अध्यक्ष होता है। इसकी नियुक्ति राजा के द्वारा प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर होती है। लार्ड सभा का अध्यक्ष 'ऊनके आवरण वाले' कोच पर बैठता है उसे प्रस्तावों को सभा के सामने बोट के लिये रखने का अधिकार है। परन्तु उसे कोई व्यवस्था देने का अधिकार नहीं है। वह बोलने वाले लार्डों को भी इंगित नहीं कर सकता। जब दो व्यक्ति एक साथ ही खड़े हो जायें तो सभा ही निश्चय करेगी कि कौन आगे बोल सकेगा। अध्यक्ष के अधिकार में यह कमी बहुत दिन से चली आ रही है। अर्थात् जब लार्ड चान्सलर नहीं होता था बल्कि वह (अध्यक्ष) राजा के राजप्रासाद का केवल राजसेवक था। अब भी कोई कानूनी आवश्यकता नहीं है कि वह लार्ड सभा का सदस्य हो, यद्यपि वह लार्ड-सभा का सदस्य तो रहता ही है। लार्ड ही स्वयं व्यवस्था देते हैं। अध्यक्ष को कास्टिंग (निर्णयात्मक) वोट का अधिकार नहीं है। लार्ड अध्यक्ष को सम्बोधित नहीं करते, बल्कि लार्डों को ही सम्बोधित करते हैं। यदि लार्ड चान्सलर लार्ड है तो वह भी बहस में हिस्सा ले सकता है। उसकी अनुपस्थिति में 'क्राउन' के द्वारा नियुक्त डिप्युटी-स्पीकर अध्यक्ष का पद ग्रहण करेगा।

सभा कमिटियों का एक लार्डचेयरमैन सभा के अन्य पदाधिकारी चुनती है, जो सम्पूर्ण सभा की कमेटी में चेयरमैन होता है।

एक पार्लामेण्ट का क्लर्क होता है जिसे 'क्लर्क-आफ दि हाउस' कहते हैं। वह सभा के रेकार्डों तथा कागजों को प्रस्तुत करता है। बिलों को पढ़ता है।

जेन्टलमैन अशर आफ दि ब्लैक रॉड—एक पदाधिकारी जो सभा की तरफ से महत्वपूर्ण अवसरों पर सन्देशवाहक का कार्य करता है। एक तीसरा अधिकारी 'सर्जेंट-पेट-आनर्स' होता है।

इन तीनों अधिकारियों की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है।



लार्डसभा बराबर मंगलवार, बुधवार और गुरुवार को बैठती है । बैठकें सोमवार को भी प्रायः होती हैं । शुक्रवार को शायद ही कभी इसकी बैठक होती है । एक या दो घण्टे से अधिक इसकी बैठक नहीं होती । उपस्थिति बहुत कम होती है । प्रायः सात सौ पचास सदस्यों में तीस या चालीस से अधिक उपस्थित नहीं रहते । जब कभी किसी महत्वपूर्ण विषय पर विचार करना होता है तो उस समय काफी उपस्थिति हो जाती है । सभा के दो तिहाई तो शायद ही वर्ष भर में दस से अधिक बैठकों में सम्मिलित होते होंगे । कार्य-निर्वाहक सख्या तो तीन ही है । परन्तु किसी बिल के पास करने के लिये कम से कम तीस सदस्यों का होना आवश्यक है । अधिवेशन के अन्तिम दिनों में जब कामन्स सभा से बहुत अधिक बिलों विचारार्थ आते हैं तो बैठकें देर तक होती हैं और अधिक उपस्थिति भी रहती है । यों तो सभा की कार्यवाही में जीवन नहीं मालूम पड़ता पर कभी किसी प्रस्ताव या बिल पर पूर्ण विवाद होता है जिसका विचार-स्तर काफी ऊँचा रहता है । बहुत कम प्रश्न पूछे जाते हैं । आय व्ययक अनुमान पत्र विवाद या विचार के लिये नहीं रहता । विभिन्न कमेटियों की सिफारिशें प्रायः या थोड़े बहुत परिवर्तन के साथ स्वीकार कर ली जाती हैं ।

प्रभा के नियम बहुत ही उदार हैं । कोई भी लार्ड किसी प्रस्ताव को उपस्थित कर सकता है । इस के लिये सभा की स्वीकृति नहीं चाहिये । किसी विवाद के निश्चय महत्वपूर्ण विषय पर कोई कागज सभा के सामने उपस्थित करने का प्रस्ताव हो सकता है । इस तरह सर्वसाधारण का ध्यान किसी प्रश्न की तरफ आकर्षित किया जाता है जब कामन्स सभा में कार्याधिक्य के कारण लम्बी बहस नहीं हो सकती । महत्वपूर्ण प्रस्तावों या बिलों पर लार्डसभा में अच्छी बहस होती है क्योंकि इसमें अच्छे अनुभववादी वक्ता होते हैं । अपनी जानकारी और अनुभव के कारण वहाँ के भाषण उपयुक्त और ठीक होते हैं । लार्ड सभा के भाषण समाचार पत्रों के लिये या किसी निर्वाचन क्षेत्र की दृष्टि से नहीं होते । लार्ड किसी दूसरे का प्रतिनिधित्व नहीं करता । वह केवल अपना ही प्रतिनिधित्व करता है । राजनीतिक दृष्टि से लार्ड सभा अधिकतर एकपक्षीय है । अनुदार दल वाले अत्यधिक सख्या में हैं । यदि पार्टी के आधार पर वोट लिया जाय तो प्रायः हर समय अनुदारदल की ही जीत होगी । पर वोट अधिकतर नहीं होता ।

लार्ड सभा के दो विशेष अधिकार हैं जो कामन्स सभा को प्राप्त नहीं हैं। यह सभा दीवानी और फौजदारी मुकदमों की अपील के लिये सर्वोच्च न्यायालय है। पर इसका न्याय-कार्य बहुत थोड़े लोगों के द्वारा किया जाता है। सात कानूनी लार्डों की नियुक्ति विशेषतः इसी कार्य के लिये होती है।

लार्ड सभा के विशेष-  
अधिकार

यह सभा कामन्स सभा के द्वारा आरोपित अभियोग ( इम्पिचमेण्ट ) भी सुनती है। यह लार्ड सभा का बहुत ही पुराना राजकीय अधिकार है। 'बिटान जेमोटे' के समय से ही यह कार्य इनके हाथ में चला आ रहा है। उत्तरदायी सरकार के विकास के पहले यह एक प्रभावशाली तरीका था जिसके द्वारा राजा को परामर्श देने वाले जनता की माँगों के प्रति उत्तरदायी बनाये जा सकते थे। अभियोग आरोप करके ही पार्लमेण्ट ने 'क्राउन' के कार्यों को धीरे २ नियन्त्रित किया। कई सदियों तक इस अधिकार का पूरा प्रयोग हुआ। परन्तु अब यह अधिकार एक तरह से मृतप्राय है। उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के समय में अब इसकी आवश्यकता ही नहीं पड़ती। किसी भी ब्रिटिश पदाधिकारी को पदमुक्त करने के लिये कामन्स सभा का एक प्रस्ताव पर्याप्त है। ऐसा नहीं हो सकता कि कामन्स सभा के वोट के बाद कोई मन्त्रिमण्डल निन्दित कर्मचारी को रखने का साहस करेगा। यदि किसी पदाधिकारीको अपदस्थ करनेके अतिरिक्त दण्ड दिलाना आवश्यक है तो साधारण न्यायालय इसके लिये खुला है और दोष सिद्ध हो जाने पर न्यायालय के द्वारा वह दण्डित हो जायेगा।

राजस्व बिल को छोड़ कर कोई सार्वजनिक बिल लार्ड सभा में प्रारम्भ हो सकता है। राजस्व बिल कामन्स सभा में ही प्रथम लार्ड सभा का कानून बनाने का अधिकार प्रारम्भ होगा। प्रथा के अनुसार शायद ही कोई सार्व-जनिक बिल सरदार सभा में प्रारम्भ होता है। कोई प्राइवेट बिल किसी के द्वारा प्रस्तावित हो सकता है। इसका मतलब यह है कि किसी अधिवेशन की प्रारम्भिक बैठकों में लार्ड सभा के पास बहुत कम काम रहता है। फिर जब कामन्स सभा में कुछ दिन कार्य हो लेता है तब लार्ड सभा के पास बिलों का आना प्रारम्भ हो जाता है और अन्त में तो उसके पास बिलों की अधिकता हो जाती है।

१८३२ के सुधारों के द्वारा नये व्यावसायिक नगरों को प्रतिनिधित्व मिला और साथ ही साथ पुराने दिहाती नगरों ( मैनोरियल नगर ) लार्ड सभा के अधिकारों में कमी कैसे हुई का प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया। क्योंकि ये नगर सूते और वीरान हो गये थे। इस कारण लार्ड सभा के महत्व और अधिकारों पर काफी प्रभाव पड़ा। कानून के द्वारा अधिकारों की कमी तो नहीं हुई पर कामन्स सभा में नये लोगों के आ जाने से उसका स्वरूप बदल गया और लार्ड सभा से सघर्ष की नौबत हो गयी। यों तो यह युद्ध तथा रक्तहीन क्रान्ति ( १६५८ ) के बाद से लार्ड सभा अपने अधिकारों की कमी महसूस करने लगी थी। १८३२ के पहले दोनों सभाओं में एक प्रकार से साम्य और मेल रहता था क्योंकि कामन्स सभा में भी सामन्तशाही का बोलबाज था। कामन्स सभा में भी लार्डों के लडके या सम्बन्धी बहुत थे और उन्हीं को नेतृत्व प्राप्त था। सुधार के बाद भी काफी दिनों तक इनका प्रभुत्व कामन्स सभा में रहा पर अब उनके अधिकारों में कमी आ गयी। नये चुनाव के बाद नये लोगों ने सभा का पुराना सन्तुलन समाप्त कर दिया। अब दोनों सभाओं को एक ही तरह के लोग नियन्त्रित नहीं कर सकते थे। इस सुधार से यह साफ हो गया कि एक वशानुगत तथा अप्रतिनिधिमूलक सस्था कितनी भी प्रभावशाली हो एक प्रतिनिधि सस्थाके समक्ष टहर नहीं सकेगी। लार्ड सभा के लिये यह पर्याप्त रूप में प्रकट हो गया कि कामन्स सभा से किसी महत्व के विषय में मतभेद रखते हुए भी, राष्ट्र की प्रतिनिधि सभा की इच्छा के सामने झुकना पड़ेगा।

इसका यह अर्थ नहीं था कि लार्डसभा कामन्स सभा की सभी बातों को स्वीकार कर ले। जिन विषयों पर कामन्स सभा में स्वयं पूरी दिलचस्पी न हो या जो बहुत ही महत्वपूर्ण न हों उन पर लार्ड सभा अपना मत रख सकती है।

१८६० में कागज पर 'जकात कर बिल' लार्डसभा ने अस्वीकार कर दिया। १८७१ में सैनिक विभाग में कमिशन बिल को उठा देने के बिल को भी अस्वीकार कर दिया। १८८० में भी एक बिल को लार्ड सभा ने अस्वीकार कर दिया जिसका सम्बन्ध अधिकारच्युत आयरिश काश्तकारों को मुआवजा देने से था। इन सभी विषयों पर कामन्स सभा की अन्तिम राय ही कायम रही। लार्डों ने यह समझ लिया कि महत्वपूर्ण विषयों पर उनका निर्णय केषल अस्थायी है।

उन्हे अपनी बातों पर अड़ने से काम नहीं चलेगा। यदि जनमत कामन्स सभा का साथ देती है तो उन्हें झुकना पड़ेगा।

लार्ड सभा प्रधानतः सम्पत्ति और जमीन्दार वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है।

इसलिये स्वभावतः वह अनुदार मनोवृत्ति की है।

लार्ड सभा प्रधानतः अर्थात् वर्तमान सामाजिक और आर्थिक परिस्थिति अनुदार है मे परिवर्तन के वे पक्षपाती नहीं हैं। अतः लार्ड सभा

के सदस्य अपनी सामाजिक परिस्थिति और झुकाव के कारण उसी दल का साथ देते हैं जो दल चर्च और रईस वर्ग से चिपका रहता है। १८३२ के सुधारों के बाद पचास वर्षों तक बहुत अधिक उदार दल का ही मन्त्रिमण्डल था। इन लोगों ने लार्डों की सख्या भी खूब बढ़ायी। फिर भी लार्ड सभा का स्वरूप अनुदार ही रहा। क्योंकि परिस्थिति के कारण लिबरल लार्ड भी तथा उनके उत्तराधिकारी कङ्गरवेटिव हो जाते थे।

सभा का अत्यधिक भाग कङ्गरवेटिव है। जल्दबाजी में पास किये हुए कानूनों के लिये यह 'ब्रेक' का काम करता है। रोकने का कार्य तभी तक होता है जब तक राष्ट्र उक्त प्रश्न पर अपना मत प्रकट न कर दे। लार्ड सभा कङ्गरवेटिव पार्टी का साथ अधिक देती है। समय २ पर यह 'ब्रेक' का काम करती है परन्तु कार्य को स्थगित करने के लिये नहीं बल्कि उसकी गति को मन्द करने के लिये। इसमें सन्देह नहीं कि लार्ड सभा कङ्गरवेटिव पार्टी के हाथ में एक यन्त्र बन गई है। अर्थात् उनके ही इशारे पर लार्डसभा अधिकतर कार्य करती है। यों तो छोटी २ चीजों पर कङ्गरवेटिव पार्टी के कार्यों में भी सभा अपना मत रखती है पर बड़े २ महत्वपूर्ण कार्यों में अनुदार दल का पूर्ण साथ देती है। १८९२ से लेकर १८९५ तक तथा १९०६ में दोनों बार उदार दल के हाथ में शासन था और लार्ड सभा ने अपने अनुदार मनोवृत्ति के कारण नहीं बल्कि अनुदार दल की सहायता के लिये ही उदारदलीय शासन के कार्य में अड़ने की कोशिश की।

प्रोफेसर लास्की<sup>१</sup> ने लिखा है कि यदि किसी लोकतान्त्रिक राज्य में द्वितीय सभा की आवश्यकता हो तो लार्ड सभा जब कङ्गरवेटिव सरकार हो तो सबसे अच्छी द्वितीय सभा होगी। उस समय इसके बहस का स्तर बहुत ही ऊँचा

1 Conservative

2 Parliamentary Government in England, P 114.

रहता है। कोई ऐसी बात नहीं होती जिसे जनता में कोई आन्दोलन उठ खड़ा हो। पर जब कोई प्रगतिशील सरकार शासनाखंड हो तो बड़ी बातें उठ खड़ी होती हैं। उस समय तो लार्ड सभा "सम्पत्ति का सामान्य गढ़" के रूप में प्रकट होती है। कङ्करवेटिव पार्टी के लिये यह संरक्षित शक्ति के रूप में रहती है जिसका प्रयोग विजयी प्रगतिशील दल के प्रभाव को रोकने में किया जाता है।

१९११ तक लार्ड सभा को किसी भी बिल के अस्वीकार करने का अधिकार था। परन्तु बहुत दिनों तक अधिकार के प्रयोग नहीं दोनों समाजों का करने से राजस्व बिल पर सशोधन का अधिकार भी मृत-सम्बन्ध प्राय था। कितने ही विधानवेत्ताओं की राय में अपने अधिकार के नहीं प्रयोग करने से राजस्व बिल के अस्वीकार करने का अधिकार ही सभा ने खत्म कर दिया था। दूसरे बिलों के लिये १९११ के पहले तक कोई प्रश्न नहीं उठा था। अर्थात् कामन्स सभा के द्वारा प्रेषित अ-राजस्व बिलों में सशोधन करने या अस्वीकार करने का अधिकार था। अस्वीकार के अधिकार का कई बार प्रयोग हुआ था। १८३२ का महान सुधार बिल ही लार्डसभा ने पहले अस्वीकार कर दिया। बाद में जब राजा ने प्रधान-मन्त्री के परामर्श से सभा में बहुमत करने के लिये पर्याप्त सख्या में लार्ड बनाने की धमकी दी तो लार्डसभा ने १८३२ का सुधार बिल स्वीकार किया। १८९३ में द्वितीय आयरिश होम रूल बिल भी अस्वीकार कर दिया। ऐसे अवसरों पर कामन्स सभा के पास सिवाय इसके कि राजा को अत्यधिक सख्या में लार्ड बना देने के लिये राजी किया जाय और कोई दूसरा चारा नहीं था। साधारणतः जब लार्ड सभा कामन्स सभा द्वारा स्वीकृत किसी बिल को अस्वीकृत कर देती है तो कामन्स सभा में थोड़ा बहुत रोष और विरोध प्रदर्शन होता है। यदि अस्वीकृत बिल सरकारी बिल हो और सरकार के द्वारा आवश्यक और महत्वपूर्ण समझा जाता हो तब प्रधानमन्त्री के कहने पर राजा कामन्स सभा को भंग कर देता है। पुनः नया निर्वाचन अस्वीकृत बिल के आधार पर होता है। नये चुनाव के फलस्वरूप यदि वही पार्टी पुनः बहुमत में आ जाय तो लार्ड सभा अस्वीकृत बिल को स्वीकार कर लेती है।

१९०९ में कामन्स सभा और लार्ड सभा में एक प्रश्न पर झिंज खड़ा हो गया। इस सम्बन्ध में आपस में इतना गहरा मतभेद हो गया कि एक नये कानून की आवश्यकता हुई। उस समय लिबरल मन्त्रि-मण्डल का शासन था। लॉयड जार्ज चान्सलर आफ दि एक्सचेकर थे।

उस वर्ष के आय-व्ययक अनुमान-पत्र में कुछ नये करों का उल्लेख था विशेषकर भूमि सम्बन्धी। ये कर बड़े जमीदारों पर अधिक भार स्वरूप थे इसलिये लार्ड सभा ने उसे अस्वीकार कर दिया। कामन्स सभा ने इस पर अपना रोष और विरोध एक प्रस्ताव पास करके प्रकट किया कि लार्ड सभा का यह कार्य विधान विरोधी था और लार्ड सभा ने कामन्स सभा के विशेषाधिकार पर आक्रमण किया है। इस पर भी लार्ड लोगों ने कान नहीं दिया। प्रधानमन्त्री ने जनता के नाम अपील की। १९१० में नया निर्वाचन हुआ। निर्वाचन में लार्ड सभा के अधिकार को सीमित करने का प्रश्न उठाया गया और अत्यधिक जोर भी दिया गया। लिबरल पार्टी की जीत हुई। कामन्स सभा ने पुनः राजस्व बिल को पास कर लार्ड सभा में स्वीकृति के लिये भेजा। लार्ड सभा ने जनता के निर्णय को स्वीकार किया और राजस्व बिल पर अपनी सम्मति दे दी। परन्तु लिबरल पार्टी इस बात पर तुली हुई थी कि दोनों सभाओं का आपसी सम्बन्ध कानून के द्वारा निश्चय कर दिया जाय ताकि लार्डसभा की अहङ्गा नीति से निर्वाचन करने की आवश्यकता न हो।

इस तरह लार्ड सभा के अधिकारों को नियन्त्रित करने पार्लमेण्ट विधान १९११ के लिए लिबरल मन्त्रिमण्डल ने कामन्स सभा में बिल उपस्थित किया।

इस बिल में चार मुख्य बातें थीं:—

( १ ) आर्थिक बिल जब कामन्स सभा से पास हो जाय तो वह एक महीने बाद लार्ड सभा के अस्वीकृत कर देने पर भी कानून बन जाय।

( २ ) उक्त बिल में आर्थिक बिल की परिभाषा दी हुई थी और यदि 'आर्थिक बिल' की परिभाषा में कोई मतभेद हो कि कोई बिल 'आर्थिक बिल' में आता है या नहीं तो कामन्स सभा के स्पीकर ( अध्यक्ष ) की व्यवस्था अन्तिम निर्णय के रूप में मान्य होगी।

( ३ ) कोई अन्य सार्वजनिक बिल कामन्स सभा के द्वारा तीन लगातार अधिवेशनों में पास हो जाय तथा बिल के प्रथम वाचन और तृतीय वाचन में दो वर्ष का समय व्यतीत हो जाय तो लार्डों के अस्वीकार करने पर भी राजा के हस्ताक्षर से वह बिल कानून बन जायगा।

( ४ ) पार्लमेण्ट का कार्यकाल अधिक से अधिक सात वर्ष के बजाय पौंच वर्ष कर दिया गया। परन्तु पार्लमेण्ट अपना जीवनकाल किसी सङ्कटकाल में

बढ़ा सकती है। जिस पार्लामेण्ट ने १९११ का कानून बनाया उसी ने प्रथम महायुद्ध काल में अपना समय और आठ वर्ष बढ़ा दिया।

पार्लामेण्ट बिल जिसमें लार्डसभा के अधिकारों को नियन्त्रित करने की व्यवस्था की गयी थी कामन्स सभा के द्वारा स्वीकृत होकर लार्ड सभा में भेजी गयी। लार्डसभा ने बिल को अस्वीकार तो नहीं किया पर एक दूसरी योजना के साथ प्रस्ताव पास करके कामन्स सभा के विचारार्थ भेजा। मन्त्रिमण्डल ने इस पर लार्डसभा को सूचना दी कि यदि लार्डसभा बिल को स्वीकार नहीं करेगी तो पुनः नया निर्वाचन होगा। पुनः निर्वाचन हुआ। लिबरल पार्टी और उनके सहायक लेबर और आयरिश नेशनलिस्टों की विजय हुई। लार्डसभा ने फिर भी विरोध किया। इस पर नये लाडों के बनाने की धमकी दी गयी। बहुत से लाडों ने अपने को बैठक से अनुपस्थित कर दिया। इस तरह १९११ का पार्लामेण्ट बिल बहुत थोड़े बहुमत से पास हुआ।

प्रोफेसर लास्की<sup>१</sup> ने लिखा है कि पार्लामेण्ट विधान १९११ के द्वारा लार्डसभा के अधिकारों के नियन्त्रित हो जाने के बाद भी, इसकी शक्ति प्रभावकारी है। यह ठीक है कि अब लार्डसभा किसी आर्थिक बिल को अस्वीकार नहीं करेगी। परन्तु अन्य बिलों को लार्डसभा अस्वीकार कर सकती है तथा सशोधन कर सकती है। ऐसी बिलों तभी कानून का रूप पा सकती हैं जब सरकार दो वर्ष में पृथक पृथक अधिवेशनों में तीन बार कामन्स सभा में बिल प्रस्तुत करे और उसे पास करावे यदि अन्त तक लार्डसभा अपने विरोध पर डटी रहे। इतना कहा जा सकता है कि इस पार्लामेण्ट विधान ने निश्चय रूप से लार्डसभा का गौण स्थान कर दिया। आर्थिक बिलों के ऊपर इसका कोई अधिकार नहीं रहा और अन्य बिलों के सम्बन्ध में यदि सरकार का बहुमत कामन्स सभा में बना रहा तो अधिक से अधिक इसे पुनर्विचार<sup>२</sup> के लिये रोकने तथा विलम्ब<sup>३</sup> करने का अधिकार है। परन्तु सामाजिक कारणों से ये अधिकार बहुत अधिक हैं यद्यपि देखने में ऐसा प्रतीत नहीं होता। लार्ड लोग अस्वीकार करने का अधिकार समान रूप से प्रयोग नहीं करते। कज़रवेटिव सरकार के शासनारूढ़ होने पर यह अधिकार प्रयोग में नहीं लाया जाता। इस अधिकार का प्रयोग लिबरल या लेबर शासन के समय में ही होता है। पुनः ये लोग समाजवादी सरकार के कानूनों को उसके शासन के पहले दो वर्षों में तो अस्वीकार करके

1 Parliamentary Government in England, P 114.

2 Revise

3 Delay

दो वर्ष के लिये टाल ही सकते हैं। शासन के अन्तिम दो वर्ष के कानूनों को-अस्वीकार करके अनिश्चित काल के लिये स्थगित कर सकते हैं। इसका एकमात्र कारण प्रगतिशील दलों के प्रति अविश्वास और विरोध भाव है। इस तरह उनके निर्णयों का प्रभाव साधारण निर्वाचन पर भी आ सकता है। कामन्स सभा के समय, शक्ति और धन का अपव्यय ही होगा यदि लार्डसभा प्रगतिशील दलों के महत्वपूर्ण बिलों को दलगत दृष्टि से तौलने का यत्न करें। समाजवादी या उदारवादी शासनों के अन्तिम दर्प के प्रयासों को विलम्ब कराने का अर्थ तो अनिश्चित काल तक प्रगतिशील कार्यों को स्थगित करने के अतिरिक्त और क्या हो सकता है। प्रोफेसर लास्की<sup>१</sup> के शब्दों में विलम्ब करने का अधिकार बहुत ही महत्वपूर्ण है जब कोई सरकार जिसके प्रति लार्डसभा की विरोधीभाव है, सकटकालीन अधिकार चाहती है। ऐसी अवस्था में राजा के द्वारा पर्याप्त संख्या में प्रगतिशील व्यक्तियों को लार्ड बनाने के लिये सिफारिश करके लार्डसभा पर प्रभाव डाला जा सकता है। पर राजा ने यदि लार्ड बनाने से अस्वीकार किया तो सरकार के पास पदत्याग या कामन्स सभा के भंग कराने के सिवाय और कोई दूसरा मार्ग नहीं रह जायगा। ये बातें केवल एक अनुत्तरदायी सभा के कारण हैं क्योंकि यह सभा केवल कङ्गरेटिव पार्टी के हित की दृष्टि से ही कार्य करने की बात सोचती है। यह कहा जाता है कि विलम्ब कराने का अधिकार उचित और उपयुक्त है क्योंकि बड़े बड़े परिवर्तन शीघ्रता में नहीं करने चाहिये जब तक यह न मालूम हो जाय कि देश ने परिवर्तनों को स्वीकार किया है या इसके लिये तैयार है। लार्डसभा आश्वासन देती है कि मतदाताओं की निश्चित इच्छा अवश्य ही कानून का स्वरूप धारण करेगी। परन्तु यह आश्वासन लार्डसभा की तरफ से उसी समय मिलता है जब कङ्गरेटिव पार्टी शासनारूढ नहीं है। जब कङ्गरेटिव पार्टी की सरकार रहती है तब किसी तरह का महत्वपूर्ण परिवर्तन बिना विलम्ब के हो जाता है। पिछले सौ वर्षों के कानूनों के इतिहास से यह कहा जा सकता है कि इंग्लैण्ड में कोई भी कानून के द्वारा महत्वपूर्ण परिवर्तन जल्दीबाजी में नहीं हुआ है। लार्डसभा का कार्य जल्दीबाजी को रोकने की दृष्टि से उपयुक्त है पर यह तर्क तो दो कारणों से असंगत-सा प्रतीत होता है। निष्पन्न या अवरोध केवल एक ही राजनीतिक पक्ष के लिये प्रयोग किया जाता है। दूसरा कारण यह है कि लार्डसभा कामन्स सभा के विपक्षी दल (अर्थात् कङ्गरेटिव पार्टी) को राष्ट्र द्वारा निर्वाचित वैध सरकार को अपने निर्वाचन की प्रतिज्ञाओं को पूरा



करने में सहायता देता है। लार्डसभा का अवरोध कार्य 'मैनडेट'<sup>१</sup> सिद्धान्त से प्रतिपादित नहीं है। १९११ के पार्लमेण्ट कानून की आवश्यकता साधारण निर्वाचन से सिद्ध हो गई थी परन्तु लार्डों ने इसे बढ़ी दिक्रत के साथ नये लार्डों के बनाने की धमकी पर ही स्वीकार किया।

गत पचास वर्षों में कई अवसरों पर लार्डसभा के सुधार की बात उठी। उसकी शक्ति कम करने और उसकी निर्माण-प्रणाली लार्ड सभा के सुधार को परिवर्तन करने की बातें थी। जब कभी लार्ड सभा के बिये प्रस्ताव किसी महत्वपूर्ण बिल को अस्वीकार करती है तभी इसके विरोध में आवाजे उठती हैं। मुख्य योजनाएँ जो लार्ड सभा के सुधार के विषय में आयीं, उनमें सबसे पहले लैन्सडाउन योजना थी:—

इस योजना के अनुसार लार्ड सभा की संख्या ३३० होती। इसमें कुछ लार्ड और कुछ साधारणजन होते। सभी लार्डों के द्वारा सौ लैन्स डाउन लार्डों के चुने जाने का क्रम रखा गया था। 'क्लाउन' को सौ योजना सदस्यों के मनोनीत करने का अधिकार था। मनोनीत सदस्य लार्डों में से या साधारणजन से हो सकते थे। प्रादेशिक आधार पर एक सौ बीस ( १२० ) सदस्य कामन्स सभा के द्वारा चुने जाते। सभी विशाेषों के द्वारा पाँच प्रतिनिधि निर्वाचित किये जाते। परन्तु यह योजना स्वीकृत नहीं हुई।

इसके बाद एक पार्लमेण्टरी कमेटी की नियुक्ति हुई। इसका कार्य विविध योजनाओं के आधार पर उपयुक्त योजना तैयार करके पार्लमेण्ट की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करना था। कमेटी में तीस सदस्य थे। दोनों सभाओं से समान संख्या में सदस्य लिये गये थे। कमेटी के अध्यक्ष लार्ड ब्राईस थे।

**ब्राईस योजना** इस कमेटी ने १९१८ में एक लम्बी रिपोर्ट कुछ निश्चित सिफारिशों के साथ प्रस्तुत की। इसकी सिफारिश थी कि—

- ( १ ) द्वितीय सभा के सदस्यों की संख्या घटा दी जाय।
- ( २ ) सभा के सदस्यों में एक तिहाई लार्डों के द्वारा चुने जायें।

१--'मैनडेट' सिद्धान्त "किसी कार्यक्रम के आधार पर निर्वाचित दल का उस कार्यक्रम के पूरा करने का अधिकार"।

( ३ ) प्रादेशिक समूहों के आधार पर कामन्स सभा के सदस्यों द्वारा दा तिहाई सदस्यों का निर्वाचन हो ।

( ४ ) इस तरुह से निर्वाचित द्वितीय सभा और कामन्स सभा में किसी विषय पर मतभेद हो तो दोनों सभाओं के तीस तीस सदस्यों की सम्मिलित कान्फ्रेन्स के द्वारा मतभेद निवारण हो ।

इस रिपोर्ट का बहुत गहरा विरोध हुआ । विशेषकर उस प्रस्ताव पर जिस में एक सम्मिलित कान्फ्रेन्स के द्वारा दोनों सभाओं के मतभेद को दूर करने के लिए कहा गया था ।

इन सिफारिशों के ऊपर सरकार ने कोई ध्यान नहीं दिया । तत्कालीन मन्त्रिमण्डल ने अपनी एक कमेटी नियुक्त की । कमेटी १९२२ के प्रस्ताव के परामर्श से मन्त्रिमण्डल ने १९२२ में पाँच प्रस्ताव लार्डसभा के पास विचारार्थ भेजा । लार्डो ने इस पर कोई ध्यान नहीं दिया । जनता ने भी उन प्रस्तावों पर कोई उत्साह नहीं दिखलाया । लार्डसभा के अधिकारों को बढ़ाने के पक्ष में बहुत कम लोग थे । १९२२ में जब लार्ड जार्ज की सयुक्त सरकार अपदस्थ हो गयी तो उसीके साथ पाँचों प्रस्ताव भी समाप्त हो गये ।

सहित में वे पाँचों प्रस्ताव निम्नलिखित थे—

( १ ) लार्डसभा के निर्माण में राजवंश के लार्डों, चर्च लार्डों और कानूनी लार्डों के अतिरिक्त ( अ ) निर्वाचित सदस्यों जिनका चुनाव प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में बाहर के लोगों के द्वारा होगा । ( ब ) अपने वर्ग के द्वारा निर्वाचित वशानुगत लार्डों की एक निश्चित संख्या ( स ) क्राउन के द्वारा मनोनीत सदस्य होंगे । कानून के द्वारा सब की संख्या निश्चित रहेगी ।

( २ ) राजवंश के लार्डों और कानूनी लार्डों के अतिरिक्त नये नियम के अनुसार निर्मित लार्डसभा के अन्य सदस्यों को कानून के द्वारा निश्चित कार्य-काल तक ही रहना होगा परन्तु उनका पुनः निर्वाचन हो सकेगा ।

( ३ ) नव निर्मित लार्डसभा की संख्या करीब करीब ३५० के लगभग होगी ।

( ४ ) लार्डसभा राजस्व बिल को न तो अस्वीकार और न सशोधित कर सकेगी । कोई बिल राजस्व बिल है, या नहीं है, या अशतः राजस्व बिल है, या अशतः राजस्व बिल नहीं है—इसका निर्णय दोनों सभाओं की एक

संयुक्त स्थायी समिति के द्वारा होगा और वह निश्चय अन्तिम समझा जायगा। वह संयुक्त स्थायी समिति प्रत्येक नयी पार्लामेण्ट के प्रारम्भ में नियुक्त होगी। इसमें प्रत्येक सभा के सात सदस्य होंगे। कामन्स सभा के प्रमुख (स्पीकर) इस समिति के अध्यक्ष होंगे।

( ५ ) इन प्रस्तावों के आधार पर निर्मित लार्डसभा का नया अधिकार-नियम लार्डसभा की स्वीकृति के बिना परिवर्तित नहीं हो सकता।

समय समय पर कामन्स सभा में लार्ड सभा के पुनर्गठन पर विचार हुआ है। परन्तु विचार विमर्श से आपस के मतभेद का ही पता चला है। पुनः सगठन पर एक विचार नहीं हो सका। इस तरह लार्डसभा का काया कल्प नहीं हो सका। लोगों को सन्तवना इसी से मिलती रही है कि जितनी योजनाएँ आर्थी किसी से परिस्थिति में परिवर्तन की आशा नहीं दिखलायी पड़ी। जैसा जान ब्रिटिश ने एक बार कहा था कि वशानुगत लार्डसभा एक स्वतन्त्र तथा जनतन्त्र देश में सदा नहीं रहेगा। प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि यह भी सत्य है कि जब तक उसके स्थान पर कौन सा नया स्वरूप होगा उस पर सहमति नहीं हो जाती तब तक तो वह पुराना रूप चलता रहेगा। “अंग्रेज जिस अनिष्ट को जानते हैं उसे सहते रहेंगे पर जिसे नहीं जानते उसकी तरफ नहीं दौड़ जाते।”

इंग्लैण्डमें अमेरिकी सिनेट की तरह द्वितीय सभा का सगठन नहीं हो सकता क्योंकि यह देश सघातमक नहीं है। तृतीय जनतन्त्र का फ्रान्सिसी सिनेट ग्रेटब्रिटेन में व्यवहार्य हो सकता है पर अंग्रेज उसे अनुकरण करने योग्य नहीं मानते।

प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि वामपन्थी या तो द्वितीय सभा चाहते नहीं और चाहते भी हैं तो कुछ नॉरवेजियन टङ्ग की जो बहुत ही सर्कीर्ण अर्थ में केवल संशोधन ( पुनर्विचार ) करने का काम करे। दक्षिण पन्थी ऐसी टङ्ग की द्वितीय सभा चाहते हैं जो सचमुच वामपन्थियों की सरकार बनने पर उनके प्रस्तावों पर विरोध ( रोकने ) करने के आवश्यक अधिकार का प्रयोग कर सके।

1 “English men prefer to bear the ills they know than to fly to others they know not of.”—Munroe

लार्ड सलिसबरी ने १९३२ में लार्ड सभा के सुधार के लिये प्रस्ताव उपस्थित किया था। उन्होंने प्रस्ताव उपस्थित करते समय लार्ड सलिसबरी का सच्चाई के साथ अपना उद्देश्य घोषित कर दिया। १९३२ का उन्हें खयाल था कि अवश्य ही एक दिन आयेगा जब प्रस्ताव समाजवादी सरकार हो जायेगी। समाजवाद को वह विध्वंसकारी मानते थे। इसलिये वह ऐसी द्वितीय सभा चाहते थे जो समाजवाद का आना जहाँ तक हो सके रोकने में समर्थ हो। उनके प्रस्ताव स्वीकृत नहीं हुए। सभी पार्टियों में इस बात पर सहमति है कि लार्डसभा की निर्माण विधि और अधिकारों के सुधार के लिये एक सामान्य सहमति का होना आवश्यक है। लार्ड सलिसबरी के अनुसार नव-निर्मित द्वितीय सभा में करीब तीन सौ सदस्य होंगे। इसके आधे सदस्य बारह वर्ष के लिये वशानुगत लार्डों के द्वारा चुने जायेंगे। बाकी आधे सदस्य उतने ही समय के लिये सरकार द्वारा मनोनीत होंगे। अर्थात् डेढ़ सौ सदस्य पुराने वशगत लार्डों के प्रतिनिधि होंगे और डेढ़ सौ सरकार के मनोनीत प्रतिनिधि होंगे। रिक्त स्थान की पूर्ति इन्हीं नियमों के आधार पर होती रहेगी। सभा के वर्तमान अधिकार जैसे के तैसे रहेंगे। परन्तु राजस्व बिल की परिभाषा और उसका निर्णय दोनों सभाओं की एक संयुक्त समिति के द्वारा होगा। समिति के अध्यक्ष कामन्स सभा के स्पीकर रहेंगे। वशानुगत लार्ड निर्वाचकों की संख्या सङ्घट-काळ में बहुत अधिक न हो जाय इसके लिये कानून के द्वारा 'क्राउन' को लार्ड बनाने का अधिकार एक वर्ष में केवल बारह तक सीमित कर दिया जायगा।

लार्ड सलिसबरी के प्रस्ताव पर प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि इसके अनुसार अप्रत्यक्ष निर्वाचन के द्वारा कङ्करवेटिव पार्टी को स्थायी रूप लास्की के से अधिकारारूढ करना है। कङ्करवेटिव पक्ष से आने वाले किसी विचार प्रस्ताव का यही लक्ष्य हो सकता है। योभ्य व्यक्तियों की मनोनीत सिनेट भी प्रधानतः कङ्करवेटिव ही होगी। मिश्रित द्वितीय सभा जिसमें कुछ निर्वाचित और कुछ मनोनीत हों वह भी सन्तोषजनक नहीं होगी। उसमें भी स्थायी रूप से कङ्करवेटिव पार्टी का बहुमत रहेगा। मजदूर दल इस सिद्धान्त को भी अस्वीकार कर देगा।

प्रादेशिक या पेशा के आधार पर निर्वाचित द्वितीय सभा में भी कठिनाई है। प्रादेशिक आधार पर निर्वाचन के लिये निर्वाचन क्षेत्र निश्चय करने में तथा निर्वाचन की तिथि (तारीख) में झड़ते उठ खड़ी होंगी। मताधिकार के

विषय में भी गड़बड़ी हो सकती है। वयस्क मताधिकार, अधिकार और राजस्व सम्बन्धी विशेष अङ्कन आयेगी। जहाँ कहीं दो निर्वाचित सभाएँ हैं वहाँ अवश्य ही एक के पास अधिक अधिकार और प्रभाव हो जाता है। जैसे अमेरिका में सिनेट, और फ्रान्स में चैम्बर आफ डिपुटिज हैं। सब राज्य को छोड़ कर निर्वाचित द्वितीय सभा का कोई अर्थ नहीं है जब तक पहली सभा के निर्वाचन क्षेत्र और निर्वाचन तिथि में भेद न हो। कार्य और धन्यो के आधार पर प्रतिनिधित्व में भी अङ्कन हो सकती है। पूजा और श्रम का किस अनुपात में प्रतिनिधित्व होगा। कितने वर्गों का प्रतिनिधित्व होगा। किस तरह और कहाँ सीमा निर्धारित होगी। स्त्रियों के प्रतिनिधित्व में दिक्कत होगी। फिर डाक्टरों को परराष्ट्र सम्बन्धी प्रार बोट देने का अधिकार क्यों और कैसे होगा। एक डाक्टर अपने विषय का विशेषज्ञ है न कि इजिनियरिंग का या कृषि का। धन्यो के आधार पर निर्वाचित सभा का अधिकार और कार्य क्या होगा।

पुनः कङ्गरेटिव पार्टी की योजना मजदूर दल के द्वारा मान्य नहीं होगी। मजदूर दल की योजना कङ्गरेटिव पार्टी के द्वारा स्वीकृत नहीं होगी।

मजदूर दल के उद्देश्य के अनुसार तो मजदूर दल केवल एक ही व्यवस्थापक सभा के पक्ष में है। अभी तक अधिक लोग एक ही व्यवस्थापक सभा के पक्ष में हैं। एक प्रसिद्ध लेखक ने दो सभाओं के विषय में अपनी राय देते हुए लिखा है कि यदि द्वितीय सभा पहली सभा के विचारों से सहमत हो जाती है तो वह व्यर्थ और बेकार है। यदि वह प्रथम सभा के विचारों से सहमत नहीं होती तो वह खतरनाक है।

युद्धोत्तरकाल की पार्लमेण्ट का अनुभव भी यही बतलाता है। द्वितीय सभा प्रगतिशील सरकारों के लिये प्रतिगामिता का स्वरूप बन जाती है। या जिस समय सामाजिक व्यवहारों और प्रयोगों में आवश्यक और शीघ्र परिवर्तन चाहिये उस समय वह गति को रोकने का प्रयत्न करती है। मजदूर दल इस तर्क से भी प्रभावित नहीं है कि प्रायः बहुत से आधुनिक राज्यों ने द्वितीय सदन कायम रखा है। इसकी स्थापना राजनीतिक अनुभवों की स्वयंसिद्धि मान ली जाय।

प्रोफेसर लास्की का ख्याल है कि मजदूर दल एक छोटे से सदन की बात सोच सकता है जिसका कार्य पुनर्विचार या सशोधन होगा। परन्तु इस छोटी-सी परामर्शदात्री सभा को कामन्स सभा के द्वारा स्वीकृत बिल को रोकने या

बिलम्ब करने का अधिकार नहीं रहेगा। इस नयी छोटी सभा में अधिक से अधिक सौ सदस्य होंगे। इसका निर्वाचन नयी कामन्स सभा के द्वारा होगा। प्रत्येक राजनीतिक दल कामन्स सभा में अपनी सख्या के अनुसार अपनी अपनी लिस्ट तैयार करेगा। उन्हीं लिस्टों के आधार पर चुनाव हो जायेगा। इस तरह की सभा कामन्स सभा का लघु स्वरूप होगी। कामन्स सभा के भग हो जाने के बाद द्वितीय सभा के सदस्यों का पुनर्निर्वाचन होगा। इस तरह जिस दल का बहुमत कामन्स सभा में होगा उसका बहुमत द्वितीय सभा में भी रहेगा। ऐसी सभा के द्वारा बिलों के समाप्त करने और बिलम्ब करने का भय भी नहीं रहेगा। लार्डसभा के द्वारा किये जाने वाले सारे कार्य उसके द्वारा हो सकेंगे। पुराने देशसेवकों और अवकाशप्राप्त राजनीतिज्ञों के लिये अग्रसानी से स्थान दिया जा सकता है जो अब चुनाव की गमी और दौड़धूप को बर्दाश्त न कर सकते हों।

“इसका कार्य परामर्श देना, प्रोत्साहित करना और सावधान करना होगा।”<sup>1</sup> यह सभा सरकार के आवश्यक और महत्वपूर्ण कार्यों में अवरोध नहीं कर सकेगी।

कुछ लोगों का ख्याल है कि एक द्वितीय सभा का होना इसलिये आवश्यक है कि वह प्रथमसभा के कार्यों पर आवश्यक रोक लगा सके। यह सभा जल्दबाजी में पास किये हुए तथा अपूर्णरूप से विचारित बिलों को कानून होने से रोक सके। इसलिये दोनों सभाओं के लिये एकही समय और एकही जिले से नहीं चुना जाना चाहिये। दोनों के चुनाव में इतना पार्यक्य भी नहीं होना चाहिये कि दोनों सभा विभिन्न दृष्टिकोण का प्रतिनिधित्व करें और इस तरह कार्य में अवरोध उत्पन्न हो जाय।

ब्राइस कमेटी ने द्वितीय सभा को समाप्त कर देना बुद्धिमानी नहीं माना। उनका ख्याल था कि चार ऐसे आवश्यक कार्य हैं जिसे द्वितीय सभा ही कर सकने में समर्थ होगी।

( १ ) कामन्स सभा से आयी हुई बिलों की परीक्षा और पुनर्विचार करना आवश्यक है क्योंकि कामन्स सभा कितनी बिलों को जल्दबाजी में तथा बहस को सीमित करके पास करने लगी है।

1 “It would be able to advise and encourage and warn”  
—Parliamentary Govt in England, Page 124

( २ ) जिन प्रश्नों पर कोई विचार भेद नहीं है वैसे चीजों पर बिल प्रारम्भ करके और विचार करके कामन्स सभा के पास स्वीकृति के लिए भेजना ।

( ३ ) किसी बिल को कानून के रूप में उताना ही बिलम्ब करना जितना राष्ट्र की इच्छा व्यक्त होने के लिये आवश्यक है । अधिक बिलम्ब करने में देश की प्रगति में बाधा होती है । बिलम्ब करने का अधिकार सभी बिलों के लिये आवश्यक नहीं है ।

( ४ ) बड़े और महत्वपूर्ण विषयों पर पूर्ण और स्वतन्त्ररूप से विचार और बहस होने की आवश्यकता है—जैसे परराष्ट्र सम्बन्धी विषयों पर पूर्ण विचार होना चाहिये । कामन्स सभा को पूरा समय नहीं मिलता । पार्टी की शिष्टता तथा कामन्स सभा के अधिकांश सदस्यों की अनभिज्ञता भी रहती है ।

अंग्रेजों का कहना है कि लार्ड सभा किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती और कामन्स सभा सभी का प्रतिनिधित्व करती है । यदि लार्ड सभा का सुधार हो जाय और साथ ही उसे कुछ प्रतिनिधित्व का आधार प्राप्त हो जाय तो परिस्थिति बदल जायगी । ऐसी अवस्था में लार्ड सभा कुछ लोगों का प्रतिनिधित्व करने लगेगी । वह कानून बनाने में समान अधिकार चाहने लगेगी और कामन्स सभा की श्रेष्ठता समाप्त हो जायेगी । यह केवल नियन्त्रण और सन्तुलन का एक अङ्ग रह जायेगी । इसलिए कामन्स सभा के लोग इस तरह का सुधार नहीं चाहते । ये अपना एक प्रतिद्वन्द्वी खड़ा करना नहीं चाहते ।

प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि लार्ड सभा की शक्ति उसकी कमजोरी से है यद्यपि यह एक विचित्र विरोधी भाव है । कमजोर होने से ही इसे शक्ति प्राप्त है । इस समय वह अधिक से अधिक किसी बिल को बिलम्ब कर सकती है । राष्ट्रीय सभा की इच्छाओं को दबाना नहीं सकती । इसके विपक्ष वाले दन्त निकल गये हैं और अब यह लोकतन्त्र के लिये खतरनाक नहीं है । यही कारण है कि इसके सुधार की बहुत जल्दी नहीं है ।

प्रोफेसर मुनरो<sup>१</sup> के ख्याल से लार्ड सभा एक द्वितीय सभा का कार्य अच्छी तरह से कर रही है । यह गैर-वित्त विधेयक पर पूर्ण रूप से विचार करती है और उस पर अपने सुझाव भी देती है । किन्हीं अवसरों पर यह पर्याप्त समय की माँग करती है कि कोई बिल देश के लिये कानून बनाने के पहले जनता के विचारार्थ रखा जाय । विचार करते समय उदार और गम्भीर रूप से विचार

प्रदर्शन करता है तथा चित्त के आवेग और गर्मी को शान्त होने का अवसर देता है। लार्ड सभा अपने क्षेत्र के बाहर जाने की कोशिश नहीं करती और वैसे कानूनों के अवरोध करने की कोशिश नहीं करती जिसे देश स्वीकार करने के पक्ष में है। इसने अपनी शक्ति का हास बढ़ी प्रसन्नता के साथ स्वीकार कर लिया है। अब इसके सदस्य इसलिये क्रोधित नहीं होते या चिढ़ते नहीं कि देश की बड़ी बड़ी समस्याओं पर साधारण सभा में ही निश्चय हो जाता है।

सम्प्रति लार्डसभा को समाप्त करने या सुधार करने का आन्दोलन टीला हो गया है। परन्तु प्रोफेसर लास्की ने लिखा है कि यदि लार्डसभा जैसी है वैसी ही छोड़ दी जाय तो अभी या थोड़े दिनों के बाद समाजवादी सरकार से इसका सघर्ष होगा। क्योंकि लार्डसभा के निर्माण से यह स्पष्ट है कि यह सभा स्थिर वर्ग का प्रतिनिधित्व करती है। जहाँ तक निजी सम्पत्ति का प्रश्न है वहाँ एक दिन समाजवादी सरकार से सघर्ष होगा।

अतः लार्डसभा का सुधार होना आवश्यक है। पर प्रोफेसर लास्की का खयाल है कि इसका सुधार होना सरल नहीं है। यदि अनुदार दल के तत्वा-बधान में इसका सुधार हुआ तो उसे समाजवादी दल स्वीकार नहीं करेगा। उसी तरह यदि मजदूर दल की सरकार के द्वारा इसका सुधार हो तो अनुदार दल के लिये वह उपयुक्त नहीं होगा और न वे स्वीकार करेंगे। यही लार्डसभा के सुधार में पेचीदगी है। लार्डसभा के सुधार में राज्य के आर्थिक आधार की बात छिपी हुई है। लार्डसभा की भित्ति ही समाज के पुराने आर्थिक ढाँचे पर खड़ा है। दोनों सभाओं में जब जब सघर्ष हुए हैं प्रायः आर्थिक विषयों पर हुए हैं। लार्डसभा जनता की अन्तिम इच्छा जान लेने पर किसी भी प्रगति-शील विधेयक को अवरोध नहीं करती। पर इस अर्थ में लार्डसभा निष्पक्ष नहीं है। जनता की इच्छा का प्रश्न केवल वामपन्थी सरकार के आने पर ही उठता है। अर्थात् लार्डसभा का 'विटो' अनुदार दल के लिये नहीं बल्कि मजदूर दल के लिये ही है। इसलिये यह कहा जा सकता है कि लार्डसभा हर समय अनुदार दल के लिये ढाल है और वह केवल एकपक्षीय है। इस प्रकार मजदूर दल के शासन में साधारण सभा का भग होना सविधान को तोड़ना है। मजदूर दल जनता के द्वारा निर्वाचित होकर पुनः जनता के पास जाने से नहीं डरता। पर प्रश्न यह है कि आखिर मजदूर सरकार की जीत जनता के वोटों के द्वारा होती है। उनके कार्यक्रम और सिद्धान्त से जनता तथा सभी लोग परि-चित होते हैं। फिर जब वैधानिक ढग से निर्वाचन में विजय प्राप्त करके



शासनारूढ़ होते हैं तो उनके कार्य में एक अप्रतिनिधि सभा जो जनता के एक हिस्से का भी प्रतिनिधित्व नहीं करती क्यों कर उनके कार्य में बाधा डालेगी जब वे ( मजदूर दल ) जानते हैं कि लार्डसभा का 'विटो' केवल उन्हीं के लिये है। १९३६ में बाल्डविन सरकार ने जनता से बिना स्वीकृति (मैनडेट) प्राप्त किये हुए पुनः शस्त्रीकरण का कार्यक्रम परिचालित किया।

लास्की ने लिखा है कि यदि लार्डसभा के आधारभूत सिद्धान्त विभिन्न दलों में असमान रूप से कार्यान्वित होंगे तो कोई सविधान सफलता पूर्वक नहीं चल सकता। रैमजे म्योर के ख्याल से लार्डसभा केवल पुनः विचार करने तथा विलम्ब करने वाली सस्था के रूप में ही रह गयी है। पर विलम्ब करने का अधिकार तो बहुत बड़ा अधिकार है जिसे लार्डसभा जनता की इच्छा के विरुद्ध प्रयोग करती है या करेगी। उसके विलम्ब करने का यह अधिकार "एक लोकतान्त्रिक राज्य में कालगणना की दृष्टि से भारी भूल या भ्रम है।" यों तो प्रत्यक्ष रूप में लार्ड सभा का प्रतिरोधात्मक अधिकार समाप्त हो गया पर वास्तविक रूप में वह वर्तमान है। अप्रत्यक्ष रूप में वह वित्त सम्बन्धी विधेयकों पर भी है क्योंकि सामाजिक पुनर्निर्माण के सभी विधेयक आमदनी के पुनर्वितरण के विधेयक होते हैं।

कुछ लोगों का ख्याल है कि इस जिच को दूर करने के लिये एक लोकतान्त्रिक पद्धति भी है जिससे साधारण सभा के भङ्ग होने की नौबत नहीं आयेगी। वह है जनमत संग्रह ( रेफरेण्डम )।

प्रश्न जनमत संग्रह का नहीं है। जनता की स्वीकृति लेना तो लोकतान्त्रिक है। पर इसका प्रयोग लार्ड सभा के ऊपर ही रहेगा जब रेफरेण्डम वह जब चाहे किसी सरकारी बिल को रेफरेण्डम के लिये वाच्य कर सकती है। अतः प्रश्न है दक्षिण-पश्चीम और वाम पक्षीय दलों के बीच पक्षपात का।

जटिल राष्ट्रीय प्रश्न जनता की वोट से किस प्रकार निश्चित होंगे विचार करने की बात है। साधारण जनता बहुत सूक्ष्म और पेचीली वस्तुओं के समझने और उसमें दिलचस्पी लेने में असमर्थ होती है। रेफरेण्डम में वे किसी तरफ बिना विचारे जा सकते हैं। किसी पार्टी को वोट देने तथा किसी बिल पर साधारण जनता विचार करके अपने निर्णय दे—इसमें भेद है। एक मोटे तरीके पर

लोगों से पूछने पर कि आप खानों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में हैं या नहीं और किसी विळ की विभिन्न धाराओं के समझने में बड़ी कठिनाई होती है ।

रेफरेण्डम के समय वोट देने में हजारों की सख्या में ऐसे लोग भी हो सकते हैं कि जो रेफरेण्डम के विषय में कोई दिलचस्पी न रखते हो पर सरकार की किसी शिक्षा सम्बन्धी या स्वास्थ्य सम्बन्धी नीति के कारण सरकार का विरोध करते हैं । रेफरेण्डम में सरकार के विरुद्ध वोट देने का कारण जनमत संग्रह के विषय की पक्षता या विपक्षता नहीं बल्कि किसी और ही कारण से हो सकता है । विषयों का पार्थक्य बढ़ा कठिन होगा । किसी को वोट देने से रोका भी नहीं जा सकता है । विरोधी सरकार को अपदस्थ करने के लिये रेफरेण्डम के विषय के बाहर की बातों का भी प्रचार कर सकते हैं । स्विटजरलैण्ड और अमेरिका में रेफरेण्डम का फल बहुत कल्याणकर या प्रगतिशील नहीं माना जाता । प्रत्यक्ष सरकार और स्वशासित सरकार एकही वस्तु नहीं है । पार्टियों जनता को चुनाव के लिये तैयार करती हैं । उसका सिद्धान्त और मनोविज्ञान पृथक है । पार्टियों के कार्यकर्ता अपने विचार तथा कार्यक्रम की मोटी बातें जनता में प्रचारित करते हैं । लोग अपने ढङ्ग से उसे समझ लेते हैं और उस पर वोट देते हैं । पर इस युग की आर्थिक और सामाजिक पुनर्निर्माण की पेंचीली बातों को बिलों की विभिन्न धाराओं में जब पार्लामेण्ट के काफी सदस्य ही नहीं समझ पाते तो जनता क्या समझ सकती है ।

इस प्रकार रेफरेण्डम ( जनमत गणना ) से भी वह कार्य नहीं हो सकता ।

लार्ड सभा के सुधार की समस्या बड़ी विचित्र है । कामन्स सभा और लार्ड सभा के सम्बन्ध को पूर्ण रूप से व्यवस्थित करना ब्रिटिश राजनीतिज्ञ के लिये आवश्यक हो गया है ।

यह कार्य प्रधान पार्टियों की सहमति से सरलतापूर्वक हो सकेगा । क्योंकि लार्ड सभा के सुधार का अर्थ स्थिर स्वार्थ वाले बर्ग के अधिकार को समाप्त करना है । राजनीतिक लोकतन्त्र और आर्थिक समानता के युग में लार्ड सभा जैसी है, इसके लिये कोई स्थान नहीं है ।

## कामन्स सभा

ब्रिटेन को मताधिकार प्राप्त करने में करीब २ सौ वर्ष लगे । सर्वसाधारण को वोट देने का पहला कानून १८३२ में पास हुआ । इसके बाद क्रमशः यह अधिकार अधिकाधिक लोगों को प्राप्त होता गया । १८६७-१८८५, १९१८ और १९२८ के सुधार नियमों ने पूर्ण रूप से मताधिकार स्थापित किया । जनता को मत देने का अधिकार ही लोकतन्त्र का क्रमिक विकास है ।

ग्रेटब्रिटेन की केन्द्रीय सरकार में कामन्स सभा ही एक ऐसी सस्था है जिसमें प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रतिनिधित्व तथा अधिकार प्राप्त है । अन्य सस्थाओं के सदस्य या तो वंशानुगत हैं या नियुक्ति के द्वारा स्थापित है । कामन्स सभा की सदस्यता की दृष्टि से सारा देश पार्लामेण्टरी जिलों या निर्वाचन चक्रों में विभाजित है । प्रायः सभी निर्वाचन क्षेत्रों से एक व्यक्ति ही चुना जाता है । थोड़े से ऐसे भी निर्वाचन क्षेत्र हैं जहाँ से दो सदस्य चुने जाते हैं ।

इस समय कामन्स सभा के सदस्यों की संख्या ६१५ हैं, जिसमें इंग्लैण्ड से ४९२, स्कॉटलैण्ड से ७४, वेल्स से ३६ और उत्तरी आयरलैण्ड से १३ सदस्य चुने जाते हैं । प्रत्येक सदस्य करीब २ पचहत्तर हजार मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करता है ।

निर्वाचन क्षेत्रों के पुनर्गठन या पुनर्विभाजन के लिये कोई कानूनी समय निश्चित नहीं है । १९१८ के बाद थोड़ा बहुत पुनर्गठन १९५० के निर्वाचन के पहले हुआ था ।

१९१८ के निर्वाचन क्षेत्रों के पुनर्गठन के लिये एक पुनर्विभाजन आयोग नियुक्त हुआ था । उस आयोग में ऐसे ही व्यक्ति रखे गये थे जिनके चरित्र और सच्चाई पर कामन्स सभा को पूरा विश्वास था । कामन्स सभा के सभी दलों द्वारा स्वीकृतसिद्धान्त के आधार पर कमीशन ने क्षेत्रों के विभाजन के लिये योजना तैयार की थी । कमीशन ने स्थायी जाँच भी किया था और जितनी सिफारिशें आई थीं उन्हें एक बिल में यथायोग्य समावेश करके पार्लामेण्ट की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया । बिल थोड़े परिवर्तनों के साथ स्वीकृत हुआ ।

लोग ऐसा समझ सकते हैं कि निर्वाचन क्षेत्रों के परिसीमन में एकपद्धता होती होगी पर इंग्लैण्ड एक ऐसा देश है जहाँ राजनीतिक परम्परायें इतनी सुदृढ हैं कि ऐसी चीजें नहीं होती। सर्वसाधारण का राजनीतिक चेतना का स्तर इतना ऊँचा है कि लोग ऐसी वस्तु बर्दाश्त नहीं कर सकते। अतः कोई राजनीतिक दल अपने दल की विजय की दृष्टि से निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन नहीं कराता। अंग्रेज जाति में सार्वजनिक भाव पूर्णरूप से विकसित है। सभी निर्वाचन क्षेत्र जहाँ तक व्यावहारिक है, वहाँ तक ऐतिहासिक सीमा के अनुसार प्रायः निश्चित होता है कोई एक नगर, या दो मिले हुए या निकट के नगर, या किसी बड़े शहर का एक भाग, या शहरों और नगरों के निकाल लेने के बाद किसी काउण्टी के बचे हुए हिस्सों का निर्वाचन-क्षेत्र बना है। दो काउण्टी के हिस्सों को लेकर या दो शहरों के कुछ भागों को लेकर एक निर्वाचन-क्षेत्र बनाया जाता हो जैसी बात नहीं है। किसी बड़े शहर या काउण्टी के हिस्सों को लेकर एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्र बनते हैं तो उन्हें उस स्थान के नाम से पुकारते हैं। अमेरिका की तरह उनका नाम सख्या में नहीं पड़ता। जैसे कोई पार्लामेण्ट का सदस्य लिबरपुल का पश्चिमी डर्बी क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करेगा या लकाशायर का डारबिन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करेगा।

नगरों और काउण्टी में ही कामन्स सभा के सदस्यों का सारा प्रतिनिधित्व नहीं समाप्त हो जाता। १९१८ के नियम के अनुसार अठारह प्रतिनिधि ब्रिटिश विश्वविद्यालयों के द्वारा चुने जाते हैं। आयरिश स्वतन्त्र राज्य के हट जाने से विश्वविद्यालय के सदस्यों की सख्या घट गई है। अब केवल बारह सदस्य ही ब्रिटिश विश्वविद्यालयों से चुने जाते हैं।

१९४९ के पार्लामेण्ट के नियम से विश्वविद्यालयों का प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया।

नियम के अनुसार कामन्स सभा का चुनाव पाँच वर्ष में एक बार अवश्य होना चाहिये। परन्तु पार्लामेण्ट यदि चाहे तो अपना कार्य-काल बढ़ा सकती है। पार्लामेण्ट को यह अधिकार प्राप्त है कि वह विधान को परिवर्तन करके कार्य-काल को बढ़ा दे। प्रथम और द्वितीय महायुद्धों के समय कार्य-काल बढ़ा दिया गया था। यों तो पार्लामेण्ट कभी भंग हो सकती है। राजा प्रधानमन्त्री

की इच्छा के अनुसार पार्लमेण्ट को भंग करने की घोषणा करता है। प्रधानमन्त्री कभी विपक्षी दल की माँग और विरोध के कारण कामन्स सभा को भंग करने की सलाह देता है। कभी वह जनमत की प्रवृत्ति को देख कर भी चुनाव कराता है। साधारण अवस्था में कार्य-काल पूरा हो जाने पर ही सभा भंग होती है। प्रायः कामन्स सभा के सदस्य अपना पूरा समय समाप्त करना चाहते हैं। वे यह नहीं चाहते कि अवधि समाप्त होने के पहले ही कामन्स सभा भंग कर दी जाय और नया चुनाव हो। नये चुनाव में खर्च पड़ता है और हारने की भी आशंका रहती है। परन्तु प्रधानमन्त्री ही कैबिनेट की सलाह से यह निश्चय करता है कि उपयुक्त समय आ गया है और पार्लमेण्ट भंग हो जानी चाहिये। पार्लमेण्ट के भंग करने की बात निश्चय कर लेने पर भी इसे गुप्त रखा जाता है जब तक अपनी पार्टी का निर्वाचन-प्रचार योजना तैयार न हो जाय। कभी कभी तो अपने विरोधियों को एकाएक निर्वाचन की घोषणा करके आश्चर्य चकित कर देते हैं। पर विपक्षी दल सावधान रहता है और अब तो शायद ही उन्हें सहसा निर्वाचन की बात सुननी पड़ती है। परन्तु निर्वाचन की तिथि निश्चित करने का अधिकार मन्त्रिमण्डल को है, अतः इसका कुछ फायदा उन्हें रहता ही है।

कोई नहीं बतला सकता कि पार्लमेण्ट कब भंग होगी। परन्तु जब कोई पार्लमेण्ट दो या तीन वर्ष तक चल जाती है तब उसके बाद कुछ राजनीतिक सरगमों होने लगती हैं। समाचार पत्र अटकलबाजियाँ लगाने लगते हैं। आये दिन समाचार निकलने लगते हैं कि पार्लमेण्ट अब भंग होगी और नया चुनाव होगा। समाचार पत्र वाले लिखने लगते हैं कि विश्वस्त सूत्र से पता चला है कि अमुक मास में पार्लमेण्ट का चुनाव होगा। भिन्न भिन्न प्रकार की अफवाहों के बाद एक दिन सरकार की घोषणा से वातावरण निश्चित हो जाता है कि अमुक दिन पार्लमेण्ट भंग होगी और नया चुनाव अमुक तिथि को होगा। इस घोषणा और उम्मीदवारों के नाम घोषित करने की तिथि में थोड़ा ही अन्तर होता है। समय दो या तीन सप्ताह से अधिक नहीं होता। राजनीतिक पार्टियाँ अपना नाम तैयार रखती हैं और समय आने पर उम्मीदवार अपना अपना नाम निश्चित क्षेत्रों से घोषित करते हैं।

निश्चित तिथि के दिन किसी निर्वाचन-क्षेत्र से उम्मीदवार होने वाले व्यक्ति को एक नामजदगी का पर्चा कम से कम दस मतदाताओं

**उम्मीदवारों का मनोनीत होना** के हस्ताक्षर से रिटर्निंग अफसर के पास देना होता है। हर एक निर्वाचन-क्षेत्र का रिटर्निंग अफसर अलग अलग नियुक्त होता है। प्रायः शहर या नगर में मेयर और काउण्टी में शेरिफ रिटर्निंग अफसर पदेन होते हैं। यदि कोई निर्वाचन क्षेत्र ऐसा हो जिसमें दो शहर पड़ते हों तो कौन-सा मेयर रिटर्निंग अफसर का कार्य करेगा इसकी घोषणा गृह-संकेटरी के द्वारा होती है।

उम्मीदवार मनोनीत होने की निश्चित तिथि के दिन रिटर्निंग अफसर टाउनहाल, अदालत गृह या और कोई सुविधाजनक स्थान में बैठता है। उम्मीदवार या उसके एजेण्ट नामजदगी का पर्चा रिटर्निंग अफसर को दे देते हैं। इसके लिये केवल एक घण्टा का समय रहता है। इसके बाद नामजदगी बन्द हो जाती है। उस पर्व पर केवल दस व्यक्तियों के हस्ताक्षर की जरूरत होती है। पर लोग कभी कभी सैकड़ों दस्तखत करा देते हैं। प्रत्येक उम्मीदवार को अपने पर्व के साथ एक सौ पचास पाउण्ड स्टर्लिंग भी जमा करना पड़ता है। इसके जमा करने का मतलब यह होता है कि कोई भी व्यक्ति खिलवाड़ की दृष्टि से नहीं खड़ा होगा। यदि निर्वाचन के दिन निर्वाचकों की संख्या का ३ हिस्सा किसी उम्मीदवार को नहीं मिलता तो वह अपना जमा खो देगा और वह रकम सरकारी कोष में चला जायेगा। हारे हुए उम्मीदवार की रकम तभी लौटायी जाती है जब उसे निर्वाचकों की कुछ संख्या का ३ मत मिला हो। कुछ रकम तो प्रायः सभी चुनावों में जब्त हो जाती है। तीन से अधिक उम्मीदवार बहुत कम होते हैं। मजदूर दल के विकास के पहले तो दो ही दल थे और प्रायः सभी निर्वाचन क्षेत्रों से दो उम्मीदवार खड़े होते थे। बहुत से क्षेत्रों से पहले एक ही उम्मीदवार खड़ा होता था। एक से अधिक पर्चा नहीं रहने पर उस उम्मीदवार को निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। कोई भी ब्रिटिश नागरिक जो निर्वाचन-रजिस्टर में मतदाता के रूप में अंकित है वह जहा से चाहे उम्मीदवार हो सकता है। जिस निर्वाचन-क्षेत्र से खड़ा होना चाहे, उसी स्थान में रहना आवश्यक नहीं है। स्त्रिया भी खड़ी हो सकती हैं। सभी जगह लोग अपने क्षेत्र के ही किसी व्यक्ति को अपना प्रतिनिधि चुनना चाहते हैं। परन्तु ऐसे भी लोग होते हैं जो अपने स्थान को छोड़ कर दूसरे निर्वाचन-क्षेत्र से खड़े होते हैं। कामन्स सभा में ऐसे कितने ही सदस्य रहते हैं जो अपने निवास-स्थान के क्षेत्र से नहीं बल्कि अन्य क्षेत्र के सदस्य होते हैं। ब्रिटिश उम्मीदवार भी अपने निर्वाचन-क्षेत्र के बाहर के व्यक्ति को अपने क्षेत्र का प्रति-

निधि चुनने में नहीं हिचकते यदि बाहरी व्यक्ति प्रसिद्ध जनसेवक या यशस्वी हो।

सारे ग्रेट ब्रिटेन में निर्वाचन एक ही तिथि को होती है। घोषणा के आठवें दिन उम्मीदवारों को नामजदगी दाखिल करने का दिन रहता है। नामजदगी के पत्र दाखिल हो जाने के बाद नवें दिन निर्वाचन होता है। पहले निर्वाचन कई दिन में समाप्त होता था। कुछ स्थानों में एक दिन, पुनः दूसरे स्थानों में दूसरे दिन। इस तरह एक सप्ताह या दो सप्ताह लगे जाते थे। क्लर्क और काउण्टर एक निर्वाचन क्षेत्र से दूसरे निर्वाचन क्षेत्रों में जाते थे। इससे निर्वाचन की सरगर्मी काफी दिनों तक रहती थी। दूसरी बात यह थी कि एक निर्वाचन-क्षेत्र के फल का प्रभाव दूसरे क्षेत्र में पड़ता था। अब निर्वाचन क्षेत्रों के फल निकलने के बाद बाकी के विषय में लोग अपना निर्णय निकाल लेते थे। १९१८ के कानून के द्वारा सारे देश में एक ही दिन निर्वाचन के लिये निश्चित किया गया। प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र में निश्चित तिथि के दिन प्रातःकाल आठ बजे से लेकर आठ बजे रात तक निर्वाचन-कार्य चलता है। यदि निर्वाचकों की संख्या अधिक हो और मतदाताओं की इच्छा हो तो प्रातःकाल सात बजे से लेकर नव बजे रात्रि तक कार्य चल सकता है।

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रति वर्ष मतदाताओं का रजिस्टर ठीक किया जाता है। उसे सदैव नया बनाया जाता है। चुनाव होने मतदाताओं का वाला हो या न हो इसकी कोई बात नहीं है। प्रति वर्ष रजिस्टर नये मतदाताओं का नाम चढाना आवश्यक रहता है। इस तरह लिस्ट सदैव तैयार रहती है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में रजिस्ट्रेशन अफसर होता है। जिसका काम रजिस्टर में नये मतदाताओं का नाम दर्ज करना है। वह शहर का क्लर्क होता है या काउण्टी कौंसिल का क्लर्क होता है। वयस्क मताधिकार के हो जाने से जनगणना की प्रणाली के आधार पर ही मतदाताओं की लिस्ट तैयार होती है। रजिस्ट्रेशन अफसर की तरफ से कनवासरस् नियुक्त होते हैं जो घर घर जाकर नाम ले आते हैं जिन्हें वोट देने का अधिकार मिल सकता है। ये कनवासरस् प्रत्येक जुलाई में पुरानी लिस्ट के साथ हर मुहल्ले में जाते हैं और किसी नये परिवर्तन का, या नये आगन्तुक

का पता लगाते हैं। जब ये कनवासरस् अपनी रिपोर्ट रजिस्ट्रेशन अफसर को पेश करते हैं तो वह एक अस्थायी लिस्ट तैयार करके प्रधान सार्वजनिक स्थानों में लगवा देता है—प्रायः टाउनहाल, पोस्ट आफिस तथा चर्च इत्यादि स्थानों में लिस्ट लगा दी जाती है। इसके बाद निश्चित तिथि के भीतर कोई भी व्यक्ति उस लिस्ट के विरुद्ध में अपनी आपत्ति कर सकता है। जिसका नाम छूट गया हो, वह अपना नाम चढ़ाने के लिये अर्जा दे सकता है। कोई व्यक्ति किसी चढे हुए नाम के विरुद्ध में भी प्रार्थना पत्र दे सकता है कि अमुक व्यक्ति का नाम क्यों रखा गया। रजिस्ट्रेशन अफसर लोगों की शिकायतों की जाच करके तथा अन्य प्रार्थना पत्रों को देखकर अपना निर्णय देता है। उसके निर्णय पर अदालतों में अपील हो सकती है। अपील की अवधि समाप्त हो जाने पर रजिस्टर का उस वर्ष का कार्य भी समाप्त हो जाता है। उसके बाद कोई नया नाम या कोई परिवर्तन उस वर्ष नहीं हो सकता। पुनः नयी काररवाई नये वर्ष के सिलसिले में ही होगी। उस रजिस्टर के साथ एक और विशेष रजिस्टर होता है जिसमें उन लोगों के नाम दर्ज होते हैं जो अपने क्षेत्र से अनुपस्थित हैं। सैनिक सेवा कार्य या विदेश गमन के कारण अनुपस्थित हो सकती है। ऐसे लोगों के नाम अलग रजिस्टर में लिखे रहते हैं।

मतदाताओं का रजिस्टर जब एक बार ठीक हो जाता है तब उसे कोई गलत नहीं ठहरा सकता। यह रजिस्टर किसी रूप में असत्य नहीं घोषित होता। यदि उस रजिस्टर पर किसी का नाम नहीं है तो वह किसी तरह वोट नहीं दे सकता। १९१८ के कानून ने इस बात को साफ कर दिया है। यह कोई नहीं कह सकता कि गलती से उसका नाम छूट गया और रजिस्टर में उसके नाम नहीं चढ़ने में उसकी कोई गलती नहीं है। किसी भी अफसर या न्यायालय को समय के बाद रजिस्टर में परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। १९१८ के नियम से यदि किसी का नाम चढ गया है जिसका नाम नहीं चढ़ना चाहिये, तो भी वह वोट देने का अधिकारी हो जाता है। परन्तु जिसे कानूनी वैधता प्राप्त नहीं है उसका नाम चढ जाने पर वह वोट देने के अधिकार से वंचित भी हो सकता है। जैसे अल्पवयस्क का नाम चढ गया है तो वह वोट देने के अधिकार से वंचित किया जा सकता है।

बैलट पत्र लिफाफे से बड़ा नहीं होता। रिटर्निंग अफसर के द्वारा यह तैयार कराया जाता है। इसका खर्च सरकार देती है। इस पर केवल



बैलट पेपर<sup>१</sup> उम्मीदवारों का नाम, पता और पेशा लिखा रहता है। सभी के नाम प्रथम अक्षर के क्रम के अनुसार रहता है। बैलट पत्र पर पार्टियों का कोई चिह्न नहीं रहता। बैलट पत्र के साथ अधकटी रहती है जो मतदाताओं के देने के पहले क्लर्क अधकटी रख लेता है। बैलट पत्र की सख्या जानने के लिये अधकटी रसीद काम देती है। उम्मीदवारों के नाम के सामने थोड़ी सी जगह रहती है। वही पर 'क्रास' का चिह्न कर दिया जाता है। जिस उम्मीदवार को वोट देना हो उसके नाम के सामने ही 'क्रास' लगाना चाहिये। प्रत्येक नाम को दूसरे नाम से पृथक् करने के लिये नाम के ऊपर और नीचे 'पक्ति' खिंची रहती है। रिटर्निंग अफसर निर्वाचन स्थान निश्चित करता है और प्रत्येक निर्वाचन स्थान पर एक डिपुटी रिटर्निंग अफसर या पोलिंग अफसर नियुक्त करता है। प्रत्येक पाँच सौ मतदाताओं पर एक क्लर्क होता है। निर्वाचन कमरे में प्रत्येक उम्मीदवार की तरफ से एक एजेण्ट होता है।

निर्वाचन-स्थान अधिकतर सार्वजनिक स्थान होते हैं—टाउनहाल, स्कूल, या अदालतगृह। इनके अतिरिक्त प्राइवेट स्थानों की भी निर्वाचन-स्थान आवश्यकता पड़ जाती है। निर्वाचन कमरे में परदे से घेर कर छोटे छोटे केबिन की तरह कमरे बना दिये जाते हैं जहाँ वोटर अपने बैलट पत्र पर निसान लगाता है और उसे बैलट बक्स में डाल देता है। बैलट-बक्स एक स्टील की सन्दूक होती है जिसमें ऊपर एक ढकन होता है। उस ढकन में एक छोटा-सा छिद्र होता है। उसी छिद्र से बैलट-पत्र गिरा दिया जाता है। वोट समाप्त हो जाने पर बैलट-बक्स सील मोहर करके टाउनहाल या उस स्थान पर भेज दिया जाता है जहाँ उसकी गिनती होती है।

पोलिंग अफसर, पोलिंग क्लर्क, और उम्मीदवारों के एजेण्ट गोपनियता का शपथ लेते हैं। एजेण्टों का काम गलत वोटों को देखना और रोकना है। वे किसी भी वोटर को चुनौती दे सकते हैं कि वह उपर्युक्त व्यक्ति नहीं है। चुनौती का निर्णय पोलिंग अफसर के द्वारा होता है और फिर वहाँ से उसकी अपील नहीं होती है। साधारणतः यदि वोटर शपथ लेता है कि वह गलत वोट या जाल नहीं कर रहा है तो उसकी बात मान ली जाती है। अधिकतर गलत वोटिंग नहीं होती।

१९१८ के नियम के अनुसार अनुपस्थित वोटिंग की प्रणाली स्वीकृत है। जो व्यक्ति अनुपस्थित वोटर्स लिस्ट पर हैं या किसी अनिवार्य कारण से निर्वाचन के दिन अपने निर्वाचन क्षेत्र में अनुपस्थित वोटिंग हैं तो वे अपने वोट देने के लिये उपयुक्त व्यक्ति नियुक्त कर सकते हैं। रिटर्निंग अफसर के यहाँ “प्रॉक्सी-पत्र” भेज दिया जाता है। अनुपस्थित मतदाता का कोई निकट का सम्बन्धी या जो व्यक्ति उस निर्वाचन-क्षेत्र में मतदाता है वही प्रॉक्सी कर सकता है। यदि प्रॉक्सी नियुक्त करना न चाहे तो अनुपस्थित मतदाता चुनाव के पहले ही अपना बैलट-पत्र मगा सकता है और उसे मेल से रिटर्निंग अफसर के यहाँ भेज सकता है। परन्तु यह व्यवस्था तभी हो सकती है जब वह बैलट-पत्र कहीं अपने देश के किसी स्थान से भेजता है। अर्थात् विदेश से नहीं। विदेश में रहने वाले व्यक्तियों को प्रॉक्सी प्रणाली का ही प्रयोग करना होगा।

जब वोट का समय समाप्त हो जाता है, तब बैलट-बक्स किसी केन्द्रीय स्थान में लाया जाता है। गिनती रिटर्निंग अफसर और उनके बोटों की गिनती सहायकों के द्वारा होती है। सबसे पहले बैलट पत्र और अधकटी पोलिंग रेकार्ड से मिलाया जाता है। फिर हर पोलिंग स्टेशन के बैलट पत्र एक में मिला दिये जाते हैं। इससे कोई यह नहीं जानने पाता कि किस पोलिंग स्टेशन पर किसको कितना वोट मिला। सभी निर्वाचन क्षेत्र की पूरी संख्या घोषित होती है। इससे कोई उम्मीदवार यह नहीं कह सकता कि उसे कहीं अधिक वोट मिले और कहीं कम वोट मिले। प्रत्येक उम्मीदवार के वोट एक जगह करके गिने जाते हैं। खराब या गलत बैलट पत्र अलग रख दिये जाते हैं। आधी रात तक गिनती समाप्त हो जाती है और प्रतिफल घोषित हो जाता है। नियत समय के अन्दर कोई उम्मीदवार पुनः गिनती करा सकता है।

इंग्लैण्ड में पार्लियामेण्टरी चुनाव बहुत ही शिष्टता तथा शान्तिमय ढङ्ग से होता है। अठारहवीं सदी तक चुनाव एक बड़ी भद्दी चीज थी। चुनाव के दिन विभिन्न दलों में मारपीट हो जाना साधारण सी बात थी। कितने लोग तो पैसे देकर ऐसे लोगों को बुलाते थे जो सीधे सादे वोटों को धमकी देते थे। पर यह सब अब दूर की बात हो गयी है।

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रों में प्रत्येक दल का एक सबटन होता है। वह सबटन

निर्वाचन में प्रचार-प्रणाली एक छोटी सी समिति के रूप में या एक मंच के रूप में रहता है। प्रत्येक पार्टी का सघटन उस पार्टी के प्रभाव और कार्य पर निर्भर करता है। कुछ क्षेत्रों में कुछ पाटा का बल रहता है और कुछ क्षेत्रों में दूसरी पार्टियाँ का जोर रहता है। प्रत्येक दल का केन्द्रिय या राष्ट्रीय सघटन भी होता है। स्थानीय समिति या सघ अपने क्षेत्र के लिये उम्मीदवार चुनने के लिये उत्तरदायी है। यदि कोई स्थानीय उपर्युक्त उम्मीदवार नहीं है या किसी क्षेत्र में पाटा के लिये पर्याप्त कोष संचित नहीं हो सका तो केन्द्रीय सघटन को सहायता के लिये लोग आह्वान करते हैं। केन्द्रीय सघटन किसी गैर स्थानीय व्यक्ति को उक्त स्थान से खड़ा होने के लिये चुनता है जो अपने चुनाव का खर्च दे सके या जिसके लिये राष्ट्रीय सघटन खर्च देने के लिये तैयार हो। यदि केन्द्रीय सघटन द्वारा मनोनीत व्यक्ति उम्मीदवार मान लिया जाता है तो वैसी अवस्था में केन्द्रीय सघटन निर्वाचन के कार्य में अपना अधिक प्रभाव रखता है। स्थानीय उम्मीदवारों को पार्टी उम्मीदवार बनने के लिये यह आवश्यक होता है कि उसे केन्द्रीय समिति वाले जानते हों या उसका किसी तरह प्रभाव उन लोगों के ऊपर हो। इससे पार्टी की स्वीकृति मिलने में सहूलियत होती है। किसी युवक के लिये कामन्स सभा में प्रवेश पाने के लिये यह जरूरी है कि किसी पाटा के केन्द्रीय कार्यालय में प्रभावशाली सघटनात्मक कार्य करके अपनी शक्ति का परिचय दे। प्रारम्भ में इसी तरह बहुत से प्रमुख अंग्रेजी राजनीतिज्ञों ने कार्य किया है।

यह आवश्यक रहता है कि निर्वाचन-क्षेत्र में उम्मीदवार का नाम लोगों को पहले से ही मालूम रहे। क्योंकि यह कोई नहीं जानता कि निर्वाचन कब आयेगा। निर्वाचन तिथि का निश्चय तो प्रधान मन्त्री और उसके कुछ चुने साथियों को छोड़ कर कोई नहीं जानने पाता। यह भी आवश्यक है कि उम्मीदवार अपने २ क्षेत्र में जब कभी कहीं से बोलने का निमन्त्रण मिले तो बोलें और क्षेत्र में जहाँ तक हो सके जान पहचान का दायरा बढ़ावे। उन्हें हर तरह के सार्वजनिक कार्यों में भाग लेना चाहिये। उन्हें सभी अच्छे कार्यों में उत्सुकता दिखलाना तथा सक्रिय भाग लेना चाहिये। सभी चन्दे की लिस्ट में उनका नाम जरूर होना चाहिये। पर मजदूर दल के उम्मीदवार चन्दे के लिस्टों में चन्दा नहीं दे सकते। इसे “निर्वाचन-क्षेत्र की तिमारदारी” कहते हैं।

फिर भी मजदूर दल के भी कितने सदस्य तिमारदारी में किसी से पिछड़े नहीं रहे हैं। प्रथा के अनुसार किसी उम्मीदवार को बिल्कुल खुले हाथों दान देना चाहिये यदि उससे यह कार्य हो सके। निर्वाचित हो जाने के बाद भी अपने निर्वाचन क्षेत्र की तिमारदारी करते रहना आवश्यक होता है। जैसा प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि यदि चर्च में घण्टी की आवश्यकता है या स्थानीय बाल्चर सब को छन्दन की यात्रा के लिये कुछ चन्दे की जरूरत है या गाँव के क्रिकेट क्लब में कुछ आय-व्यय में घाटा है तो उसे पूरा करने की या अपनी शक्ति के अनुसार देने में कोई कसर नहीं होनी चाहिये। विभिन्न सब या सस्थायें सदैव ही कुछ न कुछ कार्य लेकर आया करती हैं। चुनाव में खर्च करने में एक वैध सीमा है पर दान देने में या चन्दा देने में कोई सीमा या रुकावट नहीं है विशेषतः जब कोई चुनाव का प्रचार नहीं हो रहा है।

तिमारदारी से मतलब केवल मुद्रा खर्चने से ही नहीं है। इसमें समय और धैर्य की आवश्यकता है। उम्मीदवारों को सार्वजनिक अवसरों पर रहना होगा। प्रमुख सस्थाओं की बैठकों में प्रस्तुत रहना जरूरी होता है। उन्हें लोगों से हाथ मिलाना तथा बिना भेद भाव के सबसे मधुरता पूर्वक बोलना और कुशल क्षेम पूछना इत्यादि जरूरी रहता है। चुनाव प्रचार के जमावड़ों में बोलना होगा, लोगों के बे शिर पैर की बातों के पूछने पर शान्ति के साथ जवाब देना होगा और कुछ हद तक लोगों के पास जा जाकर बोट माँगना होगा। प्रत्येक मतदाता के यहाँ जाना तो असम्भव ही है। उसे अपने मित्रों और अनुमोदकों के द्वारा सब कार्य कराना होगा।

निर्वाचन क्षेत्र की तिमारदारी से ही कोई उम्मीदवार नहीं जीत सकता यदि हवा का रुख उसके विरोध में है। उसका जीतना और हारना सारे देश के साथ पार्टी के प्रभाव तथा कार्य पर भी निर्भर करता है। स्थानीय परिस्थितियाँ व्यक्तिगत रूप से निर्वाचन में उतनी कारगर नहीं होती। कोई विजयी उम्मीदवार पार्लमेण्ट का सदस्य अपने व्यक्तित्व और अपने निर्णयों या अपनी योग्यता से नहीं हो जाता बल्कि पार्टी के प्रभाव के कारण उसका स्वयं का प्रचार उतना प्रभावशाली नहीं होता जितना उसकी पार्टी का प्रभाव मतदाताओं के मस्तिष्क पर पड़ता है।

जब चुनाव की घोषणा हो जाती है, तो प्रत्येक उम्मीदवार अपने निर्वाचन-क्षेत्र के मतदानियों के नाम वक्तव्य और निर्वाचन-उद्देश्य

मैनिफेस्टोज और प्रकाशित करता है। वह स्वयं ब्राडकास्ट करता है। वह सभायें अपने परिपत्रों के द्वारा अपने दल के प्रति-विश्वास और आस्था प्रकट करता है। कानून के अनुसार प्रसिद्ध उम्मीदवार एक परिपत्र बिना टिकट के भेज सकता है। सभायें प्रायः सार्वजनिक हालों में होती हैं और कभी कभी सड़कों की मोड़ों पर भी होती हैं। इन सभाओं में किसी भी व्यक्ति को उम्मीदवार से प्रश्न पूछने का अधिकार है। प्रश्न वे ही पूछते हैं जो उम्मीदवार के प्रायः विरोधी होते हैं। उन्हें 'हेकलर'<sup>१</sup> कहते हैं।

'हेकलिंग' के द्वारा वक्ता और प्रश्न कर्त्ताओं में प्रश्न और उत्तर की झड़ी लग जाती है। उम्मीदवार को प्रत्युत्पन्नमति का होना आवश्यक है। प्रश्न करने वाले बेटड़े प्रश्न करते हैं और जनता के सामने अपनी बुद्धि के द्वारा इस तरह का उत्तर निकालना चाहिये कि प्रश्न कर्त्ता चुप हो जाय और उत्तर देने वाला साधुवाद (शाबासी) का पात्र बन जाय। इसके द्वारा बहुत सी बातें भी साफ हो जाती हैं यद्यपि इसके द्वारा चुनाव में थोड़ी सी अभद्रता तो होती है। अब तो उम्मीदवार रेडियो का प्रयोग करते हैं। इस तरह चुनाव में प्रत्यक्ष रूप में जनता के सामने बोलने और प्रश्न करने तथा उत्तर देने में जो सरगमीं रहती थी वह कम होती जा रही है। रेडियो के साथ 'हेकलिंग' नहीं हो सकती।

कुछ हद तक उम्मीदवार अखबारों में विज्ञापन के द्वारा प्रचार करते हैं। पोस्टर इत्यादि तैयार करते हैं। निर्वाचन क्षेत्र में जहाँ तहाँ उपयुक्त स्थानों में जहाँ से लोगों का ध्यान आकृष्ट किया जाता है वहाँ २ पोस्टर चिपकाये जाते हैं। कुछ लोग कुछ आदमियों का जुलूस बनाकर पोस्टरों के साथ शहरों और गलियों में घूमते हैं। उन पोस्टरों पर अपनी पार्टी के चुने हुए नारों को लिख देते हैं। अंग्रेजी चुनाव कार्य में 'कार्टून पोस्टर' भी काम में लाये जाते हैं। उम्मीदवार कुछ व्यक्तिगत कनवासिंग भी करते हैं। इंग्लैण्ड में व्यक्तिगत 'कनवासिंग' तो एक विज्ञान के रूप में हो गया है। प्रत्येक राजनीतिक दल निर्वाचन क्षेत्र के सभी हिस्सों में 'कमिटी-रूम' कायम करते हैं। इन्हीं कमरों में बैठकर पड़ोस के वोटरों का नाम मुहल्लों के अनुसार लिखते हैं। इसके बाद मित्रों और सहयोगियों की टोली मुहल्ले २ नाम के साथ 'कनवासिंग' करने जाते हैं।

प्रत्येक मतदाता का नाम कार्ड पर लिखकर दिया जाता है। वे कार्ड पुनः 'कमिटी सभा' में लाये जाते हैं और उस पर मतदाता की प्रवृत्ति के अनुसार, 'हाँ, विरोधी या सन्देशात्मक' लिख लिया जाता है। प्रत्येक सन्देशात्मक वोट पर हर तरह का दबाव दिया जाता है। विरोधियों को भी अपनी तरफ मिलाने की कोशिश होती है। किसी मतदाता की उपेक्षा नहीं होती। प्रत्येक अग्रेज मतदाता यह समझता है कि उम्मीदवार लोग उसके पास आर्येंगे और यदि किसी पार्टी ने अन्यमनस्कता दिखलाई तो वह मतदाता अपने को उक्त पार्टी के द्वारा उपेक्षित समझने लगता है। काम करने वाले भाड़े पर नहीं रखे जाते। केवल स्वयं-सेवक के रूप में लोगों को काम करना पड़ता है। मतदाताओं की संख्या अधिक हो जाने से व्यक्तिगत 'कनवासिंग' में कठिनाई होती है और सब के पास पहुँचना सहल नहीं होता।

अमेरिका की अपेक्षा इंग्लैण्ड में चुनाव सम्बन्धी खर्च कम होता है। क्योंकि चुनाव के लिये कोष एकत्र करना कठिन होता है। परन्तु स्वित्जरलैण्ड में तो बहुत ही कम खर्च होता है। पार्लियामेंट ने एक कानून पास किया है जिसके द्वारा निर्वाचन में खर्च करने की सीमा बंध दी गई है। अवैध और 'करप्ट' तरीकों में भेद माना गया है।

अवैध तरीकों में अधिक खर्च करना, कनवासिंग अर्थात् प्रचारकों को वेतन या पुरस्कार देना, बैण्ड रखना, कितने ही स्थानों में 'कमेटीरूम' रखना, निर्वाचन के दिन मतदाताओं को जाने आने का खर्च देना इत्यादि है। घूस देना, अवैध दबाव तथा दूसरे के स्थान में वोट देना "करप्ट" व्यवहार है।

कानून के द्वारा निर्वाचन-खर्च की सीमा है। नियम के अनुसार दिहाती क्षेत्रों में प्रत्येक मतदाता के लिये छः पेन्स तथा शहरी क्षेत्र में एक मतदाता पर पाँच पेन्स खर्चने का अधिकार है। निर्वाचन का खर्च उम्मीदवार के द्वारा नियुक्त एजेण्ट के द्वारा होना चाहिये। एजेण्ट की नियुक्ति रिटर्निंग अफसर के यहाँ घोषित और स्वीकृत हो जानी चाहिये। चुनाव के बाद एजेण्ट को खर्च का हिसाब देना पड़ता है।

हारा हुआ उम्मीदवार निर्वाचन प्रार्थना-पत्र दे सकता है। प्रार्थना पत्र देने का आधार चुनाव में घूसखोरी, अवैध दबाव या जाळसाजी इत्यादि हो सकता है। ऐसी दस्तावेज़ हाईकोर्ट के किंग्स बेंच डिभिजन के दो न्यायाधीशों के

द्वारा देखी जाती हैं। इसमें जूरी का प्रयोग नहीं होता। भदालत अपने निर्णय के अनुसार किसी सदस्य की वैधता या अवैधता की घोषणा कामन्स सभा के स्पीकर के पास भेज देती है। केवल टेकनिकल गलतियों के आधार पर निर्वाचन अवैध नहीं घोषित होता जब तक पूर्णरूप से धूसखोरी, पक्षपात, अवैध प्रयोग सिद्ध नहीं हो जाते। इसलिये अधिकतर चुनाव अवैध घोषित नहीं होते।

निर्वाचन के बाद नये सदस्य पार्लमेण्ट में जाकर बैठते हैं। नये सदस्य कामन्स सभा निर्वाचन के फल निकल जाने के बाद बहुत जल्दी ही 'क्राउन' की तरफ से पार्लमेण्ट के बुलाने का अध्यादेश निकलता है।



## कामन्स सभा का संगठन

कानून-निर्माण करने वाली प्रतिनिधि सस्थाओं में ब्रिटिश कामन्स सभा का समय की दृष्टि से कोई प्रतिद्वन्द्वी नहीं है। करीब छ सौ वर्षों से कामन्स सभा एक पृथक सदन के रूप में कार्य करती आयी है। केवल समय और उम्र की वृद्धता ने ही कामन्स सभा को दुनियाँ की व्यवस्थापक सभाओं में प्रथम स्थान नहीं दिया है बल्कि यह एक ऐसी विधान सभा है जिसके अधिकार असीमित हैं। किसी वैधानिक नियन्त्रण के अभाव में तथा विविध प्रकार के अधिकारों के कारण यह एक अद्वितीय सस्था है। पार्लमेण्ट और कामन्स सभा व्यावहारिक दृष्टि से एक ही है। साधारण सभा विधान निर्माण में सर्वोपरि है, यह देश के राजस्व पर नियन्त्रण करती है, न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र को निश्चित करती है और 'क्राउन' के कार्यों पर अपनी प्रधानता रखती है। दुनियाँ की किसी भी प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा इस सभा की कार्य-विधि अधिक शिष्टतापूर्ण और राजकीय गम्भीरता से पूर्ण है। यह एक ऐसी सस्था है जिसके लिये प्रत्येक अंग्रेज को गर्व और गौरव है।

लन्दन टावर और चेलसी पुल के मध्य में टेम्स नदी के बाएँ किनारे पर पार्लिमेण्ट गृह है। नव एकड़ जमीन में बनी हुई पार्लिमेण्ट की इमारत में बारह सौ कमरे हैं। पोप गृह ( वैटिकन ) के अतिरिक्त यूरोप में इतनी बड़ी कोई दूसरी इमारत नहीं है। इस भव्य भवन की वास्तुकला ट्यूडर काल की गॉथिक शैली के आधार पर बनी हुई है। इस भव्य भवन के मध्य में एक बहुत बड़ा केन्द्रीय 'हाल' है। इसके उत्तर में हरे रङ्ग का सदन है जिसमें साधारण सभा की बैठक होती है और उत्तर तरफ लाल सदन है जिसमें लार्ड सभा की बैठक होती है। इन दोनों बृहद सदनों के चारों तरफ बरामबे, क्रमेटी-सदन, आफिस, अवकाश गृह, प्रकोष्ठस्थान तथा अन्य आवश्यक कमरे हैं। इस भव्य प्रासाद के अन्य भागों में पुस्तकालय, नृत्य गृह, धूम्र पान गृह तथा पार्लिमेण्ट के पदाधिकारियों जैसे—स्पीकर, क्लर्क और सर्जेंट-एट-आर्म्स इत्यादि के लिये निवास स्थान भी बने हुए हैं।

साधारण सभा सदन में करीब ४५० सदस्य बैठ सकते हैं। इस समय साधारण सभा के सदस्यों की संख्या करीब ६१५ है। यदि सभी सदस्य सभा-भवन में आजँच तो बहुत लोगों को खड़ा ही रहना ही होगा।

पर सभी सदस्यों का आना असम्भव तो नहीं पर कठिन है। करीब दो सौ से ऊपर सदस्य प्रायः सम्मिलित होते हैं। किसी सदस्य की कोई जगह सुरक्षित नहीं रहती। प्रायः जो लोग मन्त्रिमण्डल के समर्थक हैं वे स्पीकर की दाहिनी तरफ बैठते हैं। विरोधी दल के लोग बाँयी तरफ बैठते हैं। स्पीकर की कुर्सी के पास धामने सामने दो बेञ्च होते हैं। दाहिनी तरफ के बेञ्च को 'ट्रेजरी बेञ्च' कहते हैं और बायी तरफ के बेञ्च को 'विरोधी दल का बेञ्च' कहते हैं। सभा की प्रथा के अनुसार ट्रेजरी बेञ्च पर मन्त्रिमण्डल के सदस्य बैठते हैं और दूसरी तरफ के बेञ्च पर विरोधी दल के प्रमुख लोग।

यद्यपि सभा के सदस्य जिलों या निर्वाचन क्षेत्र के द्वारा चुने जाते हैं पर वे देश के प्रतिनिधि अर्थात् अपने को राष्ट्रीय प्रतिनिधि समझते हैं। वे अपने निर्वाचन क्षेत्र की ही बातें या हित या स्वार्थ बराबर नहीं सोचते जैसा अमेरिका और फ्रान्स के लोग सोचते हैं। सभा प्रतिनिधि सभा तथा व्यवस्थापक सभा भी है। प्रतिनिधित्व से अधिक बल व्यवस्था और विचार पर ही दिया जाता है। व्यवस्थापक को अपनी



आत्मा और देश प्रेम का भी ध्यान रखना है या उसे सदैव उन्हीं का ध्यान करना चाहिये जिन लोगों ने उसे चुना है ।

यह एक पुराना प्रश्न है । १७० वर्ष पहले एण्डमण्ड बर्क ने ब्रिस्टल के अपने भाषण में इस प्रश्न के एक पक्ष पर विचार एण्डमण्ड बर्क का दृष्टि कोण प्रकट किया था । “सभा के किसी सदस्य को अपने निर्वाचन-क्षेत्र से विना किसी रुकावट के सम्बन्ध स्थापित करना चाहिये । उसे उनकी इच्छाओं का पता लगाना चाहिये और उन इच्छाओं पर अत्यधिक जोर देना आवश्यक है । उस हद तक वह उनका प्रतिनिधि है परन्तु कोई पार्लमेण्ट का सदस्य अपने मत, पूर्ण विकसित निर्णय, और जाग्रत चेतन को एक व्यक्ति या किसी समूह या निर्वाचकों अथवा बाह्यजनों के लिये बलि नहीं चढा सकता । किसी सदस्य का चेतन या उसकी आत्मा भगवान की तरफ से ट्रस्ट है और उसके दुरुपयोग के लिये वह उत्तरदायी है । वह किसी कानून या सविधान से अपनी आत्मा को नहीं प्राप्त करता । कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों के प्रति केवल परिश्रम ही नहीं बल्कि निर्णयात्मक विचारों के लिये भी दायी है । वह यदि अपने विचारों को उनके विचार के समान बलि चढा देता है तो उनकी सेवा नहीं करता बल्कि उनको धोखा देता है ।”

१७८० में चुनाव के समय बर्क ने अपने विचार को पुनः पुष्टि की और कहा—“मैंने आपकी इच्छाओं का पालन नहीं किया । नहीं, मैंने सत्य और प्रकृति की इच्छाओं के अनुसार कार्य किया ।” ब्रिस्टल के बोर्डरों ने बर्क के त-को स्वीकार नहीं किया और उसे अपना प्रतिनिधि नहीं चुना ।

चला जाता है। यह समझने का कोई कारण नहीं है कि निर्वाचकों से प्रतिनिधियों का निर्णय अन्ततोगत्वा सचमुच भ्रष्ट होगा।

अधिवेशन के प्रथम दिन साधारण सभा के सदस्य अपने सदन में एकत्र होते हैं। यदि नयी पार्लमेण्ट नये चुनाव के बाद प्रथम दिन मिलती है तो उसका पहला काम स्पीकर चुनना है।

पुरानी प्रथा के अनुसार लार्ड चान्सलर 'क्राउन' के नाम में लार्ड सभा में अपने स्थान से स्पीकर चुनने की घोषणा करते हैं। लार्ड सभा के सरकारी सन्देशबाहक कामन्स सभा में जाकर उन्हें लार्ड सभा भवन में आने का निमन्त्रण देता है। साधारण-सभा के सदस्य एक जुलूस बना कर जिसमें सभा का क्लर्क सबसे आगे रहता है, लार्ड सभा के "बार" में जाते हैं। वहाँ जाकर चुपचाप खड़े हो जाते हैं और लार्ड चान्सलर घोषणा करते हैं कि 'हिज मैजेस्टी' की इच्छा है कि आप लोग एक चतुर और विज्ञ व्यक्ति को अपना स्पीकर चुनें। इसके बाद साधारण सभा के सदस्य लौट आते हैं। क्लर्क थोड़े समय के लिये अव्यक्त पद ग्रहण करता है। और स्पीकर चुनने का कार्य सभा करती है।

स्पीकर मनोनीत करने का कार्य प्रधानमन्त्री का है। कैबिनेट के सदस्यों से सलाह लेकर तथा सभा की मनोवृत्ति और झुकाव स्पीकर का निर्वाचन देखकर, प्रधानमन्त्री किसी योग्य व्यक्ति को—जो कामन्स सभा का सदस्य है—स्पीकर पद के लिये मनोनीत करता है। हर हालत में मनोनीत व्यक्ति ऐसा होता है कि प्रायः सभा उसे स्वीकार करे तथा उसकी ईमानदारी और विचार की उच्चता में विश्वास करे। दो साधारण सदस्य स्पीकर के लिये प्रस्ताव और अनुमोदन करते हैं। दो साधारण सदस्यों के प्रस्ताव करने और अनुमोदन का अर्थ यह है कि लोग इसे मान लें कि प्रस्तावित व्यक्ति सभा के द्वारा ही प्रस्तावित और मनोनीत है। सभा और राजा दोनों ही प्रस्तावित व्यक्ति को स्पीकर के रूप में स्वीकार करते हैं क्योंकि स्वीकार न करने का अर्थ मन्त्रिमण्डल में अविश्वास समझा जायगा।

जब प्रधानमन्त्री किसी सदस्य को स्पीकर के पद के लिये मनोनीत कर देता है तो बाद की सारी क्रियाएँ केवल वैधता का स्वरूप देने के लिये ही हैं।

क्लर्क कार्य प्रारम्भ करता है। वह चुपचाप अध्यक्ष की कुर्सी पर बैठ जाता है। वह एक शब्द भी नहीं बोलता। यह एक पुराने समय में चली आयी परिपाटी है। वह उस व्यक्ति को अगुलि निर्देश करता है जो स्पीकर के नाम का प्रस्तावक रहता है। प्रस्तावक उठकर यह प्रस्ताव करता है कि 'अमुक स्थान के माननीय सदस्य सभा में स्पीकर पद को ग्रहण करें।' क्लर्क के द्वारा अङ्गुलि निर्देश होने पर अनुमोदक महोदय उठकर प्रस्ताव का अनुमोदन करते हैं। इसके बाद प्रस्तावित स्पीकर महोदय अपने स्थान से उठकर नम्रता पूर्वक सभा की इच्छा के प्रति स्वीकृति प्रकट करते हैं और सभा साधुवाद के द्वारा हर्ष प्रकट करती है।

प्रस्ताव पर वोट नहीं लिया जाता क्योंकि इस पद के लिये सघर्ष नहीं होता। जो व्यक्ति गत पार्लमेण्ट में स्पीकर रह चुका हो उसे ही प्रथा के अनुसार पुनः निर्वाचित कर दिया जाता है मन्त्रिमण्डल के बदल जाने पर भी वह व्यक्ति सर्व सम्मत से चुना जाता है। इस तरह क्लररेटिव मन्त्रिमण्डल में एक लिबरल स्पीकर रह सकता है। स्पीकर के मर जाने या उसके नये चुनाव में नहीं चुने जाने पर ही नया प्रधानमन्त्री नये व्यक्ति का नाम मनोनीत करता है। स्पीकर के निर्वाचन-क्षेत्र में सघर्ष नहीं होता। निश्चित परम्परा के अनुसार स्पीकर को निर्विरोध पार्लमेण्ट में जाने दिया जाता है। नये व्यक्ति के खोजने की विशेष जरूरत नहीं पड़ती। डिप्टी स्पीकर को स्पीकर बनने का अवसर दिया जाता है। इस तरह एक जाने हुए व्यक्ति को सभा पदबुद्धि और मान प्रदान करती है। कभी कभी विरोधी पक्ष भी अपने किसी उम्मीदवार को खड़ा करते हैं। ऐसे अवसर पर वोट होता है।

ज्यों ही स्पीकर चुन लिया जाता है और अपने पद को ग्रहण कर लेता है, उसी समय से वह अपने दल से अपना सम्बन्ध विच्छेद स्पीकर निर्दलीय कर लेता है। वह अपनी पार्टी का बैज या चिह्न त्याग कर व्यक्ति होता है देता है। इसके बाद वह लिबरल, क्लररेटिव और लेबर किसी भी पार्टी का सदस्य नहीं रह जाता। वह पार्टी की नीति निर्धारण या किसी नीति पर अपना मत प्रकट नहीं करता। वह राजनीति में निष्पक्ष व्यक्ति हो जाता है। यह निष्पक्षता केवल नाम मात्र की नहीं होती। यही कारण है कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र से निर्विरोध हो जाता है। उसे चुनाव में लड़ने की जरूरत नहीं पड़ती।

स्पीकर पद की बड़ी मर्यादा है। यह एक पुरस्कार भी है। इसमें केवल मर्यादा ही नहीं बल्कि बहुत काल तक यह पद उसके लिये स्पीकर का मान सुरक्षित हो जाता है। स्पीकर को अच्छा-सा वेतन मिलता है। वेस्ट मिनिस्टर के राजप्रासाद में उसको एक सरकारी निवासस्थान मिलता है। जब वह अवकाश ग्रहण करता है तो उसे पेन्शन और पियरेज ( लाइवशिप ) दोनों मिलती है। पर जैसा प्रोफेसर मुनरो ने लिखा है कि प्रत्येक गुलाब में काँटे होते हैं। इसी तरह स्पीकर को राजनीति से सन्यास ग्रहण करना होता है। उस व्यक्ति के लिये यह कठिन कार्य होगा जिसे राजनीति की चहल-पहल में ही जीवन दिखलाई पड़ता है। मित्रों को सहभोज देने या सभा में सदस्यों को बोलने का अधिकार देने या किसी आपत्ति पर व्यवस्था देने में उसे प्रधान विचारपति की तरह निष्पक्ष होना होगा। यदि उसे अपनी व्यक्तिगत इच्छा या अनिच्छा है तो उसे पृथक् रखना होगा।

सभा में किसी प्रश्न या विषयक पर समान वोट हैं तो ऐसी अवस्था में कास्टिंग वोट ( निर्णयात्मक मत ) देते समय स्पीकर कास्टिंग वोट को अपनी व्यक्तिगत इच्छा या राजनीतिक झुकाव के अनुसार वोट नहीं देना पड़ता। निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार ही उसे कास्टिंग वोट देनी पड़ती है। यदि स्पीकर के नकारात्मक वोट से प्रस्ताव या बिल गिर जाय और सकारात्मक वोट से प्रस्ताव या बिल पर विचार आगे बढ़ सकता है तो वह "है" की तरफ वोट देगा। यदि विवाद को स्थगित करने के लिये कोई वोट हो और उसमें "समान वोट" आ गया हो तो स्पीकर "नहीं" की तरफ वोट देगा। यदि उसे किसी बात पर सन्देह हो कि उसे किधर वोट देना चाहिये तो वह सभा के क्लर्क से पूछता है क्योंकि वह चतुर पार्लियामेण्टरियन होता है। किसी आपत्ति पर स्पीकर की व्यवस्था अन्तिम होती है। स्पीकर यदि चाहे तो वह किसी प्रश्न को सभा के मत को जानने के लिये सभा के समक्ष रख सकता है। और सभा के निर्णय के अनुसार कार्य कर सकता है। परन्तु जब वह अपने उत्तरदायित्व पर कोई व्यवस्था देता है, तो वह अन्तिम है। सभा अपने बहुमत वोट से किसी नियम को स्थगित कर सकती है और इस तरह स्पीकर की व्यवस्था देने के अधिकार को नियन्त्रित कर सकती है पर इस तरह के कार्य करने की आवश्यकता ही नहीं होती।

स्पीकर की कुर्सी सभा के प्रमुख प्रवेश द्वार के निकट में रहती है । वह कुर्सी नहीं बल्कि एक गद्दी है । उनकी गद्दी के नीचे और ठीक सामने ही क्लर्क का मेज रहता है । सभा के अधिवेशन प्रारम्भ होने के ठीक निश्चित समय पर स्पीकर का जुलूस वैध रूप में सभा में प्रवेश करता है । सभा के चैपलैन के द्वारा प्रार्थना होती है । मेस टेबुल पर रख दिया जाता है । इसके बाद स्पीकर कोरम की पूति के लिये गिनती करता है । यदि चालीस सदस्य सभा में नहीं होते तो वह तुरन्त ही 'सैण्ड ग्लास' जो उनके दाएँ तरफ रखा रहता है, उठा कर उल्ट देते हैं । इतने ही में बरामदे, प्रकोष्ठ, वाचनालय, धूम्रपान गृह तथा पुस्तकालय में घण्टी बजने लगती है । बालू को एक ग्लास से दूसरे ग्लास में जाने में दो मिनट का समय लगता है और इस दो मिनट के बाद इस बार की गिनती में यदि चालीस व्यक्ति नहीं आते तो स्पीकर बैठक को स्थगित कर देता है । जब कोई सदस्य कोरम की कमी का ध्यान स्पीकर को दिखाता है तो वही तरीका फिर प्रयोग में लाया जाता है । 'ह्विप' का यह कार्य है कि वह सदस्यों को सभा में समय समय पर उपस्थित करावे ।

'क्राउन' के द्वारा स्पीकर के निर्वाचन की स्वीकृति लार्ड चान्सलर देता है । इसके बाद स्पीकर शपथ ग्रहण करता है और अन्य सदस्य पाँच पाँच करके शपथ लेते हैं

शपथ समाप्त होने के बाद या दूसरे दिन साधारण सभा के सदस्यों का दूसरी बार पुन. लार्ड सभा में जाकर राजा के सम्भाषण को सुनना पड़ता है । सभा के सदस्य पीछे जाकर खड़े हो जाते हैं ।

राजा का भाषण स्वयं उसी के द्वारा पढ़ा जाता है या उसी के द्वारा मनोनीत कोई व्यक्ति पढ़ता है । यह भाषण लम्बा नहीं होता और चन्द मिनटों में समाप्त हो जाता है । यह भाषण प्रधान-मन्त्री कैबिनेट की सलाह से तैयार करता है । इस भाषण में देश की साधारण स्थिति का सिंहावलोकन, परराष्ट्र नीति पर चन्द पंक्तियाँ तथा नये विषयों के विषय में बातें तथा सभा से प्रार्थना रहती है कि शासन के लिये उपयुक्त राज व स्वीकार करे ।

सभा एक “डमी बिल” प्रस्तावित करती है और उसका केवल प्रथम वाचन होता है। इसका अर्थ यह है कि सभा अपने अधिकार से कार्य कर सकती है और राजा के सन्देश के लिये उसको रहने की आवश्यकता नहीं है।

“राजा के भाषण” पर बहस होता है। लोग अपने भाषण में समान रूप से बोलते हैं और एक तरह से राजा के प्रति अपनी भक्ति प्रकट करते हैं। राजा के भाषण की स्वीकृति का प्रस्ताव सरकारी दल के दो साधारण सदस्यों के द्वारा प्रस्तावित और अनुमोदित होता है। विरोधी दल भाषण में सशोधन का प्रस्ताव कर सकता है। नियम के अनुसार बिना किसी परिवर्तन के भाषण का प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है।

दोपहर के बाद तीन बजे से सभा की बैठक सोमवार, भौमवार, बुधवार और गुरुवार को होती है। शुक्रवार को ग्यारह बजे से सभा का कार्य बैठक प्रारम्भ होती है। शुक का दिन गैर-सरकारी प्रस्ताव, प्रारम्भ प्रार्थनायें, सूचना इत्यादि के लिये सुरक्षित है। शनिवार को साधारणतः बैठक नहीं होती। उस दिन सभा भवन दर्शकों के लिये खुला रहता है। बैठक साढ़े ग्यारह बजे रात तक चलती है। किसी आवश्यक कार्य के लिये रात भर बैठक होती रहती है। शुक्रवार की बैठके साढ़े चार बजे ही होती है।

1 Dummy bill

2 Speech from the throne

3 स्से Adress in reply कहते हैं।

## कामन्स सभा की कार्यविधि

साधारणतः कामन्स सभा की कार्य विधि पर कोई लिखित विधि नहीं है। बहुत कुछ प्रथाओं और परम्पराओं पर अवलम्बित है। इसके कुछ स्थायी-नियम हैं जो पुस्तकों में मिल सकते हैं पर वे पूर्ण नहीं हैं। कोई सदस्य केवल पुस्तक के आधार पर कामन्स सभा की कार्य विधि को नहीं जान सकता। उसके लिये वर्षों की कामन्स सभा की सदस्यता तथा उसके अधिवेशनों में उपस्थिति ही विविध उपनियमों और विधियों से अवगत करायेगी।

सभा के नियम और स्थायी आदेश स्थायी हैं। उन्हें प्रत्येक नये चुनाव के बाद नयी पार्लियामेंट के द्वारा पारित कराने की आवश्यकता नहीं होती। पर इन्हें सभा जब चाहे बहुमत वोट के द्वारा स्थगित, परिवर्तित तथा समाप्त कर सकती है। पर इसका यह अर्थ नहीं है कि सभा जब चाहे तभी अपने नियमों को परिवर्तित कर दे। सभा के सदस्य परम्परा से प्राप्त नियमों के बदलने में नहीं, बल्कि उन्हीं नियमों के अनुसार चलने और उनके स्थायित्व की रक्षा करने में अपना कर्तव्य और मान समझते हैं। यदि नियमों में कोई परिवर्तन होता है तो सभा की कार्यवाही में सुविधा और समय की आवश्यकता की ही दृष्टि से होता है। विरोधी पक्ष की राय से ही अधिकतर सभा की कार्य-विधि में भरसक परिवर्तन होता है। बहुमत के बल पर कामन्स सभा की कार्य विधि को परिवर्तित करने का प्रयास ही नहीं होता।

अधिकतर स्थायी नियम भिन्न भिन्न प्रकार के कार्यों के लिये समय निर्धारित करने तथा विविध कार्यों के लिये सुविधा जनक कार्य प्रणाली से ही सम्बन्ध रखते हैं। मन्त्रि-मण्डल द्वारा पुनःस्थापित कोई विधेयक को प्रथम स्थान मिलता है। जो सदस्य कोई स्वयं विधेयक उपस्थित करना चाहता है, उसके लिये प्रायः बहुत थोड़ा समय मिलता है वह भी ऐसे समय में जब लोग कार्य करने से घबड़ाने लगते हैं या एक दिन निश्चित रहता है जिस दिन सदस्य लोग निजी रूप में कोई विधेयक प्रस्तुत करने के अधिकारी होते हैं।

प्रतिदिन कार्य प्रारम्भ के समय एक निर्दिष्ट समय ( प्राय. एक घण्टा )

प्रश्न पूछने के लिये निर्धारित रहता है। प्रश्न

प्रश्न करने की विधि किसी विभाग के मन्त्री से पूछा जाता है।

कोई सदस्य एक बैठक में चार से अधिक प्रश्न

नहीं पूछ सकता। बहुत आवश्यक प्रश्नों को छोड़ कर प्रश्नकर्ता को प्रश्नों के

पूछने में समय का ध्यान रखना होगा। प्रश्न लिख कर सभा के क्लर्क के पास चला जाना चाहिये। पुनः क्लर्क उन प्रश्नों को विविध विभागों के मन्त्रियों के पास भेज देता है। उन विभागों से उत्तर लिख कर आता है। इस तरह स्पीकर की आज्ञा से प्रश्न कार्यक्रम पर चढ़ जाता है। जिस दिन प्रश्न पूछने का समय आता है, प्रश्नकर्ता (अपने स्थान से) सम्बन्धित विभाग के मन्त्री से प्रश्न करता है। उक्त मन्त्री या उसकी अनुपस्थिति में उसका पार्ल-मेण्टरी सेक्रेटरी या डिप्युटी मन्त्री उत्तर देता है। प्रश्न किसी विषय की जानकारी के लिये ही पूछा जाता है। प्रश्न तर्क, निगमन, निर्णय, तथा व्यगात्मक शब्दों में नहीं होना चाहिये। नियमानुकूल प्रश्न न हो तो स्पीकर को प्रश्न के अम्बोकार करने का अधिकार है। मन्त्री भी किसी गोपनीय वस्तु पर पूछे गये प्रश्न पर उत्तर देने से असमर्थता प्रकट कर सकता है। उत्तर कभी-कभी लम्बा होता है, कभी एक ही छोटे चुटकुले वाक्य में रहता है या कभी 'हाँ' और 'नहीं' में रहता है।

किसी प्रश्न के प्रथम उत्तर के बाद आनुषंगिक प्रश्न किये जा सकते हैं; परन्तु उत्तर के बाद कोई बहस और विवाद नहीं हो सकता। मन्त्री के उत्तर देने के बाद सभा कार्यक्रम के अनुसार दूसरे कार्य को लेती है। यदि मन्त्री के उत्तर देने के बाद सभा चाहे तो चालीस सदस्यों की माँग पर सभा की कार्य-वाही-स्थगित प्रस्ताव पर विवाद कर सकती है।

प्रश्नों की बहुत संख्या होती है। सैकड़ों प्रश्न प्रतिदिन की बैठक में आते हैं। "कुछ वर्ष पहले एक कमेटी के द्वारा जाँच के फलस्वरूप यह मालूम हुआ कि प्रति प्रश्न पर टैक्स देने वालों को साठे सात डालर देना पड़ता है।"<sup>१</sup>

कामन्स सभा के सदस्य प्रश्न पूछने के अधिकार को बहुत ही महत्व देते हैं। किसी तरह इस अधिकार को कम करने की बात नहीं सोच सकते। मन्त्रियों के ऊपर इसका बड़ा ही नैतिक पभाव पड़ता है। उन्हें अपने विभाग में होने वाली किसी गड़बड़ी या अनियमितता का ध्यान रहता है कि कभी कोई सदस्य सभा में पूछ कर उन चीजों को प्रकाश में ला देगा। किसी छोटे प्रश्न से भी कभी बड़े प्रश्न और विवाद खड़े हो जाते हैं।

आधुनिक लोकतन्त्र में नौकरशाही को उत्तरदायी बनाने में प्रश्न

१—सुन्दरी गवर्नमेण्ट्स आफ यूरोप, पृष्ठ २००।



प्रणाली बहुत बड़ी सहायक है । विशेषज्ञों को साधारण जन का ख्याल करना तथा कर्तव्यशील होना पड़ता है ।

कामन्स सभा में सदस्यों के भाषण छोटे २ होते हैं । एक घण्टा भी बोलना साधारण बात नहीं है । पर महत्वपूर्ण विषयों पर लोग काफी देर तक बोलते हैं । नियमों के अनुसार बोलने वाले के लिये कोई नियन्त्रण नहीं है । फिर भी सदस्यों के धैर्य की सीमा है । सभा के द्विप कितनी देर तक लोगों को गण पूर्ति के लिये बाधित कर सकते हैं । लोगों के भाषण 'पार्लामेण्टरी डिबेट्स या हँसार्ड' नामक पुस्तक में छप जाते हैं ।

---

1 Hansard Papers

## कमिटी-प्रणाली

दुनियाँ की सभी व्यवस्थापक सभाओं में बहुत सा प्रारम्भिक कार्य कमिटियों के द्वारा होता है। प्रायः सभी बिलों किसी न किसी कमिटी को सिपुर्द की जाती हैं।

सार्वजनिक बिलों के लिये स्थायी समितियाँ होती हैं। प्रत्येक अधिवेशन के प्रारम्भ में ये कमिटियाँ नियुक्त होती हैं। पार्ल-  
**स्थायी समितियाँ**<sup>२</sup> मेण्ट के अधिवेशनावकाश तक ये समितियाँ कार्य करती हैं। इन स्थायी समितियों को सार्वजनिक बिलों पर विचार करने के लिये कार्य किया जाता है।

कुछ ऐसे सार्वजनिक प्रश्न या प्रस्ताव होते हैं जिन्हें प्रवर समितियों को दिया जाता है। जो प्रश्न या प्रस्ताव सभा के  
**प्रवर समितियाँ**<sup>३</sup> समक्ष बिल के रूप में नहीं आया रहता है या कोई नया सिद्धान्त जिसमें निहित हो ऐसे ही प्रश्न इन समितियों के पास जाते हैं। इन समितियों का कार्य सूचना या तत्सम्बन्धी कोई जानने योग्य बातों को दृकष्ट करना, विशेषज्ञों या जानकार लोगों से परामर्श लेना, इत्यादि होता है। जब इनका कार्य हो जाता है तो अपनी रिपोर्ट तैयार करके सभा के पास भेज देती है और स्वयं भी समाप्त हो जाती हैं।

कुछ अधिवेशनसमितियाँ नियुक्त होती हैं। ये केवल एक ही अधिवेशन के लिये होती हैं। इनका कुछ निश्चित  
**अधिवेशन समिति** कार्य होता है। जैसे प्रार्थना-पत्रों का निरीक्षण करना इत्यादि।

ये समितियाँ प्राइवेट बिलों पर विचार करने के लिये नियुक्त होती हैं। प्रत्येक कमिटी में चार सदस्य होते हैं।  
**प्राइवेट बिल समिति** पाटी हिप्पों के द्वारा निर्मित लिस्ट से निर्वाचन समिति इन कमिटियों को निर्माण करती है। ये कमिटियाँ उन प्राइवेट बिलों पर विचार करती हैं जिनका सभा में विरोध होता है। जो लोग इन बिलों में दिक्कत लेंते हैं, उन सभी लोगों को अवसर दिया जाता है कि वे अपना दृष्टिकोण कमिटी के सामने रखें। प्राइवेट बिल कमिटी किसी एक ही बिल के विचारार्थ नियुक्त हो सकती है या कई बिलों एक ही कमिटी को दे दी जाती हैं।

पूर्ण सभा की भी कमिटी होती है । पूर्ण सभा ही एक कमिटी के रूप में परिणत हो जाती है । स्पीकर अपना स्थान छोड़ देता है । प्रत्येक नयी पार्लमेण्ट के प्रारम्भ में पूर्ण सभा की कमिटी के लिये एक चेयरमैन नियुक्त होता है जो स्पीकर का स्थान ग्रहण करता है । वह एक दृढ़ पार्टी का स्तम्भ होता है । मेस स्पीकर के मेज से उतार कर नीचे रख दिया जाता है । जब सभा पूर्ण सभा की समिति में परिणत हो जाती है तब कार्य-विधि में भी सुलभ परिवर्तन-शीलता हो जाती है ।

कामन्स सभा की समितियों का चुनाव एक निर्वाचन समिति के द्वारा होता है । प्रत्येक पार्लमेण्टरी अधिवेशन के प्रारम्भ होने के समय सभा ही निर्वाचनसमिति का निर्माण करती है । समितियों का चुनाव निर्वाचनसमिति में ग्यारह व्यक्ति होते हैं । कैसे होता है नियम के अनुसार सभा ही इस समिति को नियुक्ति करती है पर इसका स्वरूप सभा के बाहर ही प्रधानमन्त्री और विरोधी पक्ष के नेता मिलकर तयकर लेते हैं ।

निर्वाचन समिति विभिन्न कमिटियों के निर्माण में बिल्कुल पार्टी सिद्धान्त के अनुसार ही कार्य नहीं करती । यद्यपि विभिन्न समितियों में पाटियों के सदस्य सभा में अपनी पार्टी की सख्या के अनुपात से ही रहते हैं । अमेरिका की तरह सेवा की अवधि तथा अनुभव के आधार पर नहीं रखा जाता । फिर भी इसका ध्यान तो अवश्य रहता है । प्रत्येक स्थायी समिति में तीस से पचास सदस्य रहते हैं । पर सभा के स्थायी नियमों के अनुसार किसी भी प्रस्ताव या विधेयक पर विचार करते समय दस से लेकर पैंतीस तक अतिरिक्त सदस्य रख लिये जाते हैं । ये अतिरिक्त सदस्य केवल एक ही विधेयक के विचार तक रहते हैं । ऐसा दम इसलिये अपनाया जाता है कि किसी विधेयक विशेष पर विचार करते समय अनुभवी तथा विषय के विशेषज्ञों तथा सम्बन्ध रखने वाले विभिन्न हितों की भी सुनवाई हो जाय । किसी को यह कहने का अवसर न मिले कि अमुक विधेयक पर किसी वर्ग की कोई राय नहीं ली गई ।

प्रवर समितियों में बहुत कम लोग रहते हैं । प्रायः पन्द्रह सदस्य पर्याप्त समझे जाते हैं । प्राइवेट बिलों पर केवल चार ही सदस्य रखे जाते हैं ।

कामन्स सभा की सभी समितियों का एक चेयरमैन होता है । निर्वाचन समिति अध्यक्षों का एक समूह मनोनीत कर देती है । पुनः अध्यक्षों का वह

समूह अपने समूह में से प्रत्येक समिति के लिये चेयरमैन चुनता है। प्राइवेट बिलों के लिये निर्वाचन समिति ही अध्यक्ष मनोनीत कर देती है।

यद्यपि कैबिनेट सरकारी तौर पर कामन्स सभा की एक कमिटी नहीं मानी जाती पर यह सब से बड़ी पार्लमेण्टरी कैबिनेट पार्लमेण्ट की प्रधान कमिटी है। यह कार्य-वहन कमिटी है। यह सभी महत्वपूर्ण काया को प्रारम्भ करता है। किसी भी महत्वपूर्ण बिल को यदि कैबिनेट का सहयोग न प्राप्त हो या कैबिनेट उसे विरोध करने का विचार त्याग न दिया हो तब तक उसके पारित होने की उम्मीद नहीं। इस साधारण नियम में व्यतिक्रम तभी होगा जब कोई ऐसी कैबिनेट हो जिसका अपना स्वयं बहुमत न हो जैसे दो बार मजदूर सरकार का अपना बहुमत नहीं था। सभा में सब से बड़ी पार्टी थी पर सभा के पूरे सदस्यों में उनका बहुमत नहीं था। ऐसी दशा में कोई बिल अन्य पार्टियों के सहयोग से पारित हो सकता है। लेकिन जब कैबिनेट का सभा में बहुमत निश्चित है तब बिना उसके सहयोग के कोई कानून नहीं बन सकता।

कैबिनेट कमिटियों को उतना नियन्त्रित नहीं कर सकता जितना नियन्त्रण कैबिनेट सभा का करता है। कमिटी में पार्टी का कैबिनेट का सभा की आदेश सभी सदस्यों पर नहीं चल सकता। यही समितियों से कारण है कि कभी कभी स्थायी समिति किसी विधेयक में ऐसा सशोधन कर देती है जिसे उस विषय से सम्बन्ध रखने वाले मन्त्री को स्वीकार करने में कठिनाई हो जाती है। इसलिये उस बिल से सम्बन्धित मन्त्री अपने मन्त्री परिषद के अन्य सहयोगियों की सलाह से यह निर्णय करता है कि वह उस सशोधन को स्वीकार करेगा या सभा से उस सशोधन को समाप्त करने के लिये कहेगा जब बिल समिति के द्वारा सभा में प्रेषित हो जाय। इसलिये मन्त्री लोग समिति के द्वारा प्रस्तुत सशोधन को स्वीकार कर लेते हैं या समिति के उन सदस्यों से जो उस सशोधन के लिये उत्तरदायी होते हैं बातचीत करके समझौता कर लेते हैं। क्योंकि इंग्लैण्ड में कामन्स सभा की यह प्रथा रही है कि केवल बहुमत होने के कारण ही कैबिनेट अपने मन का कार्य नहीं कर लेता। पार्लमेण्टरी लोकतन्त्र में विचार-विनिमय तथा आदान-प्रदान का विशेष महत्व है। बहुमत का प्रयोग तो केवल अन्त में ही होता है। स्थायी समिति में प्रेषित किसी विधेयक के विचार-विनिमय के समय मन्त्री उपस्थित रहता है और उसके सभी दृष्टिकोण और धाराओं से परिचित हो जाता है।

उसको ही सभा में बिल को परिचालित करना पड़ता है। इसलिये उसे बिल की सभी बातों का जानना आवश्यक है।

कामन्स सभा के पास बहुत काम रहता है। जो कुछ कानून पास होता है, वह सब अधिकतर कैबिनेट के प्रयास और परिश्रम से होता है। साधारण सदस्य अधिकतर बिलों की नीति या सिद्धान्तों से परिचित नहीं रहते और न जानने की कोशिश ही करते हैं। सरकार की नीति पर नियंत्रण करने के बजाय बहुमत सरकारी नीति का आवाहन करता है और उसे साधुवाद देता है और दूसरी तरफ विरोधी पक्ष केवल विरोध करता है।

कामन्स सभा का अधिवेशन वर्ष में एक बार अवश्य बुलाना होगा। एक अधिवेशन के बाद दूसरे अधिवेशन के मध्य का समय एक वर्ष से अधिक किसी तरह नहीं होना चाहिये। एक अधिवेशन पाँच से सात मास तक चलता है। सभा साधारणतः नवम्बर के प्रारम्भ में आहूत होती है। क्रिस्ट्मस के पहले स्थगित हो जाती है। पुनः अन्तिम पक्ष जनवरी में बैठक प्रारम्भ होती है। इस तरह जून या जुलाई तक अधिवेशन अन्तरिम अवकाशों के साथ चला करता है। प्रत्येक सभा स्वयं बिना दूसरी सभा से परामर्श लिये हुए बैठक स्थगित कर सकती है। यदि कैबिनेट निश्चय करे कि पार्लामेण्ट का अधिवेशन स्थगित या समाप्त होना चाहिये तो 'क्राउन' मन्त्रि परिषद् के परामर्श से पार्लामेण्ट को अधिवेशन का अवसान घोषित करता है। 'क्राउन' की घोषणा पर लार्ड और कामन्स सभा के अधिवेशन का अवसान होता है। अधिवेशन के अवसान से सारे अपूर्ण कार्य भी समाप्त हो जाते हैं। नये अधिवेशन में विवेक को पुरःस्थापित करना होगा और कानून बनाने के लिये उसे सभी आवश्यक स्वरूपों से गुजरना होगा।

पार्लामेण्ट जब अपने वैधानिक कार्य-काल (पाँच वर्ष) को समाप्त कर लेती है या उस अवधि के समाप्त होने के पहले ही कैबिनेट पार्लामेण्ट के विसर्जन का निश्चय करती है तो क्राउन की घोषणा पर पार्लामेण्ट (कामन्स सभा) का विसर्जन हो जाता है। अंग्रेजी भाषा में 'प्रोग्रोगेशन मेण्ट' 'प्रोग्रोगेशन' तथा 'डिसोल्युशन' का अर्थ क्रमशः बैठक समाप्त होने, साल समाप्त होने तथा पार्लामेण्ट के समाप्त होने से है।

— ❁ —

- 1 Adjournment means end of a Sitting
- 2 Prorogation means end of a Session
- 3 Dissolution means end of Parliament

## पार्लमेण्ट मे कानून बनाने की कार्यविधि

बिले कई तरह की होती हैं ।

‘पब्लिक बिल’—उसे कहते हैं जिसका सम्बन्ध जन-साधारण के हित से हो अर्थात् जिसमें सारी जनता सम्मिलित हो या अधिक से अधिक जनता के लिये हो । कर परिवर्तन का विधेयक ‘लोकविधेयक’ है । इसी तरह निर्वाचना-विचार में परिवर्तन, अनिवार्य शिक्षा में वय की वृद्धि या कोई नूतन शासकीय विभाग स्थापित करने के लिये विधेयक—लोक विधेयक है ।

‘प्राइवेट बिल’ वह बिल है जिसका सम्बन्ध किसी एक स्थान से हो, किसी निगम या मण्डल से हो, किसी नगरपालिका से हो, या किसी एक व्यक्ति या एक विशेष वर्ग या समूह से हो ।

यदि कोई विधेयक एक नई स्ट्रीट रेलवे के निर्माण के लिये हो, या पुरानी ‘लाइट’ रेलवे के विस्तार के लिये हो, अथवा किसी नगरपालिका को कर्ज प्राप्त करने के अधिकार के लिये हो तो उसे “प्राइवेट बिल” कहेंगे ।

जब कोई “पब्लिक बिल” मन्त्रिमण्डल के द्वारा उपस्थित किया जाता है तो उसे सरकारी विधेयक कहते हैं । सभी आर्थिक विधेयक सरकारी होता है । परन्तु “पब्लिक बिल” जो राजस्व से सम्बन्ध नहीं रखता वह किसी भी प्राइवेट सदस्य के द्वारा पुरःस्थापित किया जा सकता है । अर्थात् पार्लमेण्ट का कोई सदस्य जो मन्त्रिमण्डल में नहीं है प्रस्तावित कर सकता है । इस तरह की “पब्लिक बिल” को “प्राइवेट मेम्बरस् बिल” कहते हैं ।

इस तरह “गवर्नमेण्टस् बिल” “आर्थिक बिल” और “प्राइवेट मेम्बरस् बिल” सभी को “पब्लिक बिल” कहते हैं ।

“प्राइवेट बिल” जिन लोगों से सम्बन्धित होता है, उन्हें प्रार्थनापत्र देना पड़ता है । प्रार्थनापत्र के आधार पर ‘प्राइवेट बिल’ का कार्य आरम्भ होता है । इसके लिये लिये विशेष विधि प्रयुक्त है ।

कोई बिल ‘पब्लिक’ या ‘प्राइवेट’ किसी भी सभा में अर्थात् लार्ड सभा

१- लोक-विधेयक ।

२ Corporation

३ लोकविधेयक

या कामन्स सभा में उपस्थित किया जा सकता है। केवल 'राजस्व बिल' कामन्स सभा में ही पुरःस्थापित होगा।

पार्लमेण्ट के सामने जो अधिक महत्वपूर्ण विधेयक आते हैं वे मन्त्रि-परिषद की तरफ से ही उपस्थित किये जाते हैं। अर्थात् "पब्लिक बिलों" सभी महत्वपूर्ण सरकारी विधेयक पहले "हाइट का तैयार होना" मे पूर्ण रूप से विचारित होकर उसके प्रारूप सहित "वेस्ट मिनिस्टर" में आता है। कोई भी मन्त्री जिसके विभाग से सम्बन्धित कोई विधेयक पुरःस्थापित होना है पहले रुद्ध रूपरेखा तैयार कर लेता है जिसमें केवल उसके प्रमुख सिद्धान्त समावेश कर लिये जाते हैं। मन्त्री के द्वारा वह रुद्ध रूपरेखा मन्त्रि-परिषद के समक्ष विचार विमर्श के लिये रखी जाती है। यदि उसके आधार भूत सिद्धान्त स्वीकृत हो जाते हैं तो वह अपने विभाग के विशेषज्ञ को उसके स्वरूप को सँवारने के लिये देता है। अर्थात् विधेयक विभिन्न धाराओं, उपधाराओं तथा कण्डिकाओं में विस्तृत रूप में तैयार हो जाता है। इसके बाद कैबिनेट उस पर अपनी अन्तिम स्वीकृति देता है और तब विधेयक सभा में पुनःस्थापित योग्य हो जाता है।

प्रत्येक विधेयक के पुरःस्थापन के पूर्व एक सूचना की आवश्यकता पड़ती है। सूचना देने के बाद जब उस विधेयक के पुरःस्थापन और पुरःस्थापन की निर्धारित तिथि आती है तो प्रथम वाचन 'विधेयक' सभा के क्लर्क को दे दिया जाता है और वह उस विधेयक के शीर्षक को उच्चस्वर में पाठ करता है। कभी २ विधेयक का पूर्ण रूप तैयार नहीं रहता केवल रूक्ष-रूपरेखा ही क्लर्क को दे दिया जाता है। सभा बिना विवाद और विचार के उस विधेयक के 'प्रथम वाचन' को स्वीकार करती है। विधेयक का, क्लर्क के द्वारा, सभा में उपस्थित कर देना ही प्रथम वाचन मान लिया जाता है। इसके बाद विधेयक को उसके पूरे स्वरूप के साथ प्रकाशित करने के लिये जोर दिया जाता है। पुनः विधेयक 'द्वितीय वाचन' के लिये अपने समय पर उपस्थित किया जाता है। यदि विधेयक कोई आवश्यक सरकारी बिल है तो मन्त्री (जिसका सम्बन्ध उस बिल से होता है) सभा के सामने (क्लर्क के द्वारा 'बिल' के शीर्षक पढ़ लेने के बाद) कुछ उसके प्रमुख सिद्धान्तों पर अपना विचार प्रकट करता है।

निश्चित अवधि के बाद बिल दूसरे वाचन के लिये प्रस्तुत किया जाता है। बिल का पुरःस्थापक इन शब्दों के साथ बिल को **द्वितीय वाचन** उपस्थित करता है—” विधेयक का दूसरा वाचन प्रारम्भ हो।” दूसरे वाचन में विधेयक के सिद्धान्त पर विचार करने का अवसर प्राप्त होता है। धाराओं के ऊपर विचार और सशोधन द्वितीय वाचन में नहीं किया जाता। इस वाचन में विधेयक की आवश्यकता पर ही अधिक विचार होता है। यदि विरोधी-पक्ष मन्त्रिपरिषद् के साथ अपनी शक्ति का अन्दाजा लगाना चाहे तो यही अवसर होता है। वह पक्ष प्रस्ताव कर सकता है कि “इस विधेयक को आज से छः महीने बाद विचार किया जाय।” वह एक ऐसा समय होगा जब सभा का अधिवेशन नहीं होता इसका तात्पर्य उस विधेयक को अनिश्चित काल के लिये टालना है। या कोई ऐसा प्रस्ताव रखेगा जिसमें विधेयक के प्रमुख सिद्धान्त के विरुद्ध हो। इस वाचन में बड़े बड़े भाषण होते हैं। कभी कभी महत्वपूर्ण विधेयकों पर कई दिन विचार होते रह जाते हैं। विवाद के बाद वोट होता है। यदि कोई सरकारी विधेयक इस वाचन में अस्वीकृत हो जाय तो उसका अर्थ मन्त्रिपरिषद् पर अविश्वास होता है। इस कारण सरकारी बिल अस्वीकृत नहीं होता।

दूसरे वाचन के समाप्त होने पर बिल समिति के सिपुर्द होता है। धाराओं के उपक्रम के अनुसार विचार के लिये बिल का कमिटी में ‘कमिटी स्टेज’ जाना आवश्यक है। वित्तीय विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयक किसी स्थायी समिति में भेजा जाता है। यदि विधेयक वित्तीय है तो दूसरे वाचन में पारित होने के बाद शीघ्र ही पूर्णसभा की समिति में पुरःस्थापित होता है। पर सभा किसी समय किसी हेतुवश अराजस्व विधेयक को पूर्णसभा की समिति को सिपुर्द कर सकती है।

इस प्रकार प्रत्येक विधेयक स्थायी समिति या प्रवर समिति या पूर्ण सभा की समिति से सभा में प्रस्तुत होता है। इसे “रिपोर्ट स्टेज” ‘रिपोर्ट स्टेज’ कहते हैं जब विधेयक सशोधित और पुनः प्रकाशित होकर आ जाता है। समितियों से आने के बाद विधेयक का तृतीय वाचन होता है। परन्तु महत्वपूर्ण विधेयक पर पुनः विचार होता है। यदि समिति के द्वारा कुछ विशेष सशोधन हुआ रहता है तो इस समय उस पर पुनः विचार हो सकता है और कोई दूसरा सशोधन किया जा सकता है। विवाद के बाद विधेयक तृतीय वाचन के लिये तैयार हो जाता है।



तृतीय वाचन में केवल शाब्दिक संशोधन यत्र तत्र हो सकते हैं । यदि कोई विशेष संशोधन धाराओं के सम्बन्ध में होना होगा तब तृतीय वाचन पुनः समिति में जाना आवश्यक हो जायगा । अतः इस वाचन में सभा उसे स्वीकार करे या अस्वीकार करे, कोई दूसरा तरीका नहीं रह जाता । तृतीय वाचन में शायद ही कोई विधेयक अस्वीकृत होता है । इसके बाद साधारण सभा का कार्य समाप्त हो जाता है और विधेयक लार्डसभा में स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है ।

सभी लोक विधेयकों के दो वाचक लार्डसभा में होते हैं । सभा की पूर्ण समिति या किसी स्थायी समिति के द्वारा संशोधन या विना संशोधन के विचार होकर सभा में पुरःस्थापित होता है । सभा विवाद के बाद उसे स्वीकार या अस्वीकार करती है । साधारणतः राजस्व विधेयक को छोड़कर, अन्य लोक-विधेयक पर जब तक दोनों सभाओं में प्रत्येक शब्द के लिये समझौता या सहमति नहीं हो जाती तब तक वह पारित नहीं समझा जाता । राजस्व विधेयक कामन्स सभा से पारित होने के एक मास बाद लार्डसभा की सहमति के बिना पास हो जाता है । अन्य विधेयकों के सम्बन्ध में यदि दोनों सभाओं की सहमति नहीं हुई तो कोई दूसरा तरीका नहीं है जिससे विधेयक को पारित कराया जाय । दोनों सभाओं की समितियों में सन्देश के आदान-प्रदान द्वारा समझौते की बात होती है । यदि इस तरह बात सुलझ जाय तो विधेयक उस समझौते के अनुसार पारित किया जाता है । दोनों सभाओं की समितियों की कोई सयुक्त बैठक नहीं होती । सन्देश के द्वारा ही विचार होता है । यदि इस तरह दोनों सभाओं में सहमति नहीं हुई तो साधारण सभा किसी लोक विधेयक को—जिसे लार्ड सभा ने स्वीकृत नहीं किया है—पुनः तीन लगातार सत्रों में पारित करेगी और प्रथम बार पारित होने तथा अन्तिम बार पारित होने में कम से कम दो वर्ष का समय व्यतीत होना भी आवश्यक रहता है । इस तरह से दो वर्षों में तीन लगातार सत्रों में पारित करके विधेयक 'क्राउन' की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है । 'क्राउन' की स्वीकृति केवल एक वैधानिक स्वरूप मात्र है । ब्रिटिश पार्लमेण्टरी कार्यविधि इस सिद्धान्त पर अवलम्बित है कि प्रायः सभी लोकविधेयको का प्रारम्भ कैबिनेट के द्वारा होना चाहिये और सरकारी विधेयकों को पुरःस्थापित करने और सभाओं में प्रचालित तथा पारित करने का अधिकार प्राप्त है । इसीलिये गैर सरकारी सदस्य को कोई लोक विधेयक के पुरःस्थापित करने का अधिकार है पर उसके लिये न

समय मिलता हैं और न उस पर अधिक विचार विनिमय होता है। सभा की अधिक बैठके सरकारी विधेयकों के लिये निर्धारित रहती हैं। केवल थोड़ी ही बैठकें "प्राइवेट मेम्बर्स बिल" के लिये मिल पाती है। जब कार्य-भार अधिक हो जाता है तो गैर सरकारी दिवस भी ले लिये जाते हैं। फिर भी बहुत से गैर सरकारी सदस्यों के द्वारा लोक विधेयक पुरःस्थापित होते हैं इस लिये इन विधेयकों का समय-निर्धारण भाग्य-पत्रक के द्वारा होता है।

गैर-सरकारी विधेयकों के लिये तारीख निश्चित रहती है। जिस सदस्य का नाम भाग्यपत्रक के द्वारा प्रथम आता है उसे प्रथम दिन प्रथम अवसर मिलता है। इस तरह सूचना पत्र पर विधेयक के आ जाने से पुरःस्थापित करने का अवसर मिल जाता है। तब उक्त सदस्य उसे प्रथम बार पढता है। इस प्रकार प्रथम वाचन समाप्त होता है और पुनः द्वितीय वाचन के लिये दिन निर्दिष्ट हो जाता है। उसके बाद विधेयक किसी स्थायी समिति के पास जाता है और अन्य उपक्रमों को करना पढता है जो आवश्यक है। 'प्राइवेट मेम्बर्स बिल' का पास होना कठिन होता है।

जिन लोगों को किसी विशेष अधिकार की आवश्यकता होती है वे पार्लमेण्ट के पास प्रार्थना पत्र देते हैं। प्रार्थना पत्र के साथ प्राइवेट-बिल बिल का प्रारूप भी नत्थी रहता है। प्रार्थना पत्र के पहले एक सार्वजनिक सूचना देनी पढती है जिससे जिनके स्वार्थ या हित उस बिल से सम्बन्धित हैं वे जान जायें। सूचना की प्रतिलिपि तत्सम्बन्धी सरकारी विभाग के पास भी भेज दी जाती है।

प्राइवेट बिलों के लिये दोनों सभाओं द्वारा नियुक्त दो निरीक्षक प्रार्थना पत्र की जाँच करते हैं। यदि निरीक्षकों द्वारा यह स्वीकृत हो जाता है कि बिल की सभी आवश्यक विधियों पूरी हो गई हैं तो सभा में प्रस्तुत या पुरःस्थापित होता है और दूसरे वाचन के लिये स्वीकृत किया जाता है। यदि दूसरे वाचन के समय कोई विरोधी नहीं है तो प्रायः किसी समिति के सुपुर्द कर दिया जाता है। जिस बिल का विरोध नहीं होता वह अविरोधी समिति को दिया जाता है। जिस बिल का विरोध होता है उसे प्राइवेट बिल कमिटी को सिपुर्द होता है। प्राइवेट बिल की प्रत्येक कमिटी में चार सदस्य होते हैं। लार्ड सभा की

“प्राइवेट बिल कमिटी” में पाँच सदस्य होते हैं । चेयरमैन को केवल भतिरिक्त ( कास्टिंग ) वोट होता है और तीन सदस्यों का कोरम माना जाता है ।

‘प्राइवेट बिल्स कमिटी’ को या तो एक ही बिल पर विचार करना होता है या कई बिलों पर विचार करने का कार्य दे दिया जाता है । ‘प्राइवेट बिल्स कमिटी’ में पद ग्रहण करने के पहले प्रत्येक सदस्य को लिखित घोषणा करनी पड़ती है कि उसका कोई व्यक्तिगत स्वार्थ उनमें नहीं है और न उनके निर्वाचन क्षेत्र का स्वार्थ या हित है ।

समिति अपने समिति-गृह में बैठ कर विधेयक के ऊपर विभिन्न लोगों के विचार को सुनती है । विधेयक में एक प्राक्कथन भी होता है जिससे उसके उद्देश्य का पता चलता है । सरकारी विभागों जैसे स्वास्थ्य विभाग, यातायात विभाग, तथा व्यापार विभाग इत्यादि से समिति के पास रिपोर्ट आ जाते हैं । इससे यह मालूम हो जाता है कि विधेयक सरकार की साधारण नीति के विरोध में नहीं है और न इसमें कोई मन्त्रार्थ है । समिति का कार्य बिलकुल निष्पक्ष रूप से होता है । इसमें राजनीति का कोई स्थान नहीं होता । ‘प्राइवेट बिल्स कमिटी’ के विधेयक पर रिपोर्ट करने के बाद सभा उस पर विचार करती है । समिति अपने निर्णय के साथ सशोधन भी सभा के समक्ष पेश करती है । समिति का रिपोर्ट प्रायः स्वीकृत हो जाता है । यद्यपि किसी भी सभा को बिल के अस्वीकृत करने का अधिकार है परन्तु सभा के सदस्य जानते हैं कि समिति का निर्माण निष्पक्ष रूप में हुआ है और इसने दोनों पक्षों को अच्छी तरह से सुना है तथा विरोधों की भी राय ली जा चुकी है । कभी कभी किसी “प्राइवेट बिल” से साधारण नीति की बात भी उठ जाती है । ऐसी अवस्था में सभा समिति की रिपोर्ट पर विभाजित भी हो जाती है । पर साधारणतः कमिटी की सिफारिश को स्वीकार कर लिया जाता है और उसके बाद ‘प्राइवेट बिल’ का वही स्वरूप तथा उन्ही विधियों को पार करना पड़ता है जो किसी सार्वजनिक विधेयक के लिये आवश्यक है ।

‘प्राइवेट बिल’ के सम्बन्ध में प्रयुक्त यह ढग बढ़ा ही महत्वपूर्ण है । इससे सावधानी के साथ और निष्पक्ष भाव से विचारित होता है । दोनों सभाओं के समय की वचत हो जाती है । इसका मतलब यह है कि राष्ट्रसभा का समय तथा सैकड़ों सदस्यों का बहुमूल्य समय घण्टों केवल एक व्यक्ति या किसी विशेष स्थान की किसी आवश्यकता के ऊपर व्यतीत नहीं होना चाहिये । इस प्रणाली का एक दोष यह है कि ‘प्राइवेट बिलों’ के सम्बन्ध में प्रयुक्त विधि पर पर्याप्त रूप से

खर्च करना पड़ता है। लण्डन में गवाहों को लाने में खर्च करना होगा। प्राइवेट बिल के पुरःस्थापन के लिये फीस भी ली जाती है। तथा पार्लमेण्ट में विभिन्न समयों में विचार होते समय भी कुछ न कुछ देना पड़ता है। जब बिल का विरोध होता है तो पार्लमेण्टरी एजेण्ट रखने की जरूरत पड़ती है और वे अपना पूरा मेहनताना लेते हैं। ये पार्लमेण्टरी एजेण्ट पेशेवर कानून बनाने वाले व्यक्ति होते हैं। अपने कार्य के ये विशेषज्ञ होते हैं।

पार्लमेण्ट के द्वारा 'प्राइवेट' कानून पास करने की आवश्यकता अब धीरे धीरे कम हो रही है। केन्द्रीय विभाग से 'आसकीय 'आदेश प्रणाली' आदेश' जारी किये जाते हैं और वे स्वतः कार्यान्वित होते हैं और आवश्यकता पूरी हो जाती है।

कभी कभी पार्लमेण्ट के द्वारा उन आदेशों की स्वीकृत की आवश्यकता पड़ती है। पार्लमेण्टरी स्वीकृति के पहले उन आदेशों को "अस्थायी आदेश"<sup>1</sup> कहते हैं।

राजस्व विधेयक का विषय बहुत ही महत्वपूर्ण है। राजस्व की स्वीकृति के ऊपर ही भूतकाल में पार्लमेण्ट और राज्याधिपति के सारे सवर्ण होते थे। राजस्व के ऊपर अधिकार प्राप्त होने के कारण ही कामन्स सभा ने शासक मण्डल के ऊपर नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त किया। पार्लमेण्ट का अधिक समय 'वित्त विधेयक' लेता है। आय व्ययक भाषण की प्रतीक्षा करदाताओं को रहती है क्योंकि इससे उनकी आमदनी का पता चल जाता है कि उनकी मिहनत का कितना हिस्सा राज्यकर के रूप में चला जायगा।

प्रथमतः राजस्व विभाग आय व्ययक का अनुमान करती है। "अनुमान" का अर्थ होता है कि सरकार के प्रत्येक विभाग को आय-व्ययक अनुमान कितने वित्त की आवश्यकता एक वर्ष में है तथा वह वैध आलेख जिसमें सरकार की आवश्यकता पार्लमेण्ट के समक्ष प्रस्तुत होता है। प्रत्येक वर्ष के प्रथम अक्टूबर को राजस्व विभाग प्रत्येक शासकीय विभाग को एक परिपत्र भेजता है जिसके द्वारा उनसे यह पूछा जाता है कि उनके विभाग का पूरा खर्च नये वर्ष के लिये क्या होगा। राजस्व विभाग द्वारा प्रेषित फार्म पर प्रत्येक विभाग अपना व्ययक

का अनुमान तैयार करता है। प्रत्येक विभाग अपने खर्च का कुल हिसाब देता है तथा प्रत्येक मद का खर्च पृथक् भी प्रस्तुत करना पड़ता है। यदि कोई विभाग कुछ अधिक व्यय करना चाहता है तो उसे अनुमान पत्र में देने के पहले राजस्व विभाग से परामर्श कर लेना होगा। इस तरह राजस्व विभाग व्यय की वृद्धि पर नियन्त्रण रखता है। यदि किसी मद पर या व्यय के आँकड़े पर राजस्व विभाग तथा किसी विभाग में मतभेद हो जाय तो वह निर्णायक कैबिनेट के लिये भेज दिया जाता है। राजस्व विभाग के पास प्रत्येक विभाग से अनुमान पत्र के आ जाने पर मतभेदों को निवारण करने के लिये राजस्व विभाग के कर्मचारी तथा अन्य विभाग के कर्मचारियों की एक बैठक होती है। इस परीक्षण के बाद अनुमान पत्र राजस्व विभाग के सेक्रेटरी के पास जाता है। सेक्रेटरी अनुमान (एसटिमेट्स) को नये वर्ष की आय के आधार पर विचार करता है। पुनः चान्सलर सारी परिस्थिति का अध्ययन करता है और वही निश्चय करती है कि कोई अधिक कर लगाया जाय या व्यय में और कमी की जाय। तब अन्त में वह अपनी योजना कैबिनेट के समक्ष स्वीकृति के लिये रखता है।

सैनिक विभाग तथा नौसेना और विमान सेना का अनुमान कुछ पृथक् ढङ्ग से तैयार होता है। इन विभागों के अध्यक्ष पहले अपना एक स्थूल आगणन अपने भविष्य की आवश्यकता के अनुसार विभाग के द्वारा तैयार कराते हैं। पुनः चान्सलर से सीधे उस अनुमानित विच को माँगते हैं। इसके बाद चान्सलर और अध्यक्षों के सम्मेलन के बाद अनुमानित विच पर समझौता हो जाता है। यदि आपस में समझौता नहीं हुआ तो कैबिनेट के पास निर्णय के लिये जाता है। इस तरह पूर्ण माँग के निश्चित हो जाने पर दोनों विभाग (नौसेना और विमान सेना, सैन्य विभाग) सविस्तार आगणन तैयार करते हैं और एक पत्र के साथ उसे राजस्व विभाग के पास भेज देते हैं। पत्र में व्यय की वृद्धि या कमी पर अपने विभाग की तरफ से समीक्षा रहती है। कोई नया व्यय अवश्य ही राजस्व विभाग की जानकारी और उसकी स्वीकृति से होना चाहिये। इस तरह के आगणन “पूर्ति विभागों” के आगणन होते हैं। इसका अर्थ है कि इन विभागों का व्यय प्रतिवर्ष पार्लेमेण्ट की स्वीकृति से ही हो सकता है। ये विभाग सैन्य, नौसेना तथा विमान सेना, और

सिविल सरविसेज हैं। सघनित कोष सरविस<sup>१</sup> के अन्तर्गत व्ययक (खर्च) अनुमान पत्र मे सम्मिलित नहीं किया जाता। क्योंकि उसके लिये पार्लामेण्ट की वार्षिक स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। सघनित कोष सरविस मे राष्ट्रीय ऋण, सिविललिस्ट, पेन्शन, वार्षिक वृत्तियों<sup>२</sup>, न्यायाधीशों का वेतन तथा अन्य विशेष अफसरों के वेतन इत्यादि होते हैं। इस प्रकार का व्यय पृथक रूप से पुरःस्थापित होता है। सारा आगणन पृथक पृथक शीषों<sup>३</sup> मे बाँटा जाता है। पुनः शीषों में उपशीर्षक होते हैं और उपशीर्षक भी पृथक पृथक पदों<sup>४</sup> में विभाजित रहते हैं।

राजस्व विभाग का नियन्त्रण व्यय के ऊपर भी काफी रहता है। नियोजन का वास्तविक व्यय अनिवार्य नहीं है। व्यय की आज्ञा क्राउन की तरफ से होती है और राजस्व विभाग की तरफ से घोषित किया जाता है। राजस्व विभाग ही निश्चय करता है कि स्वीकृत माँग किस हद तक प्रयोग मे लाया जायगा। वही (राजस्व विभाग) परिस्थितियों को भी निश्चित करता है कि वह किस तरह से खर्च हो। राजस्व विभाग के प्रधान क्लर्क को विभिन्न विभागों का कार्य दिया रहता है। वे जानते हैं कि किस विभाग मे क्या कार्य हो रहा है। ये क्लर्क बड़े ही अनुभवी अफसर होते हैं। उन ऊँचे पदों पर क्रमशः छोटे पद से बढ़ते बढ़ते पहुँचे रहते हैं। उन्हें अपने विभाग का सविस्तर ज्ञान होता है।

अधिवेशन साधारणतः जनवरी या फरवरी मे प्रारम्भ होता है। राजा के भाषण पर बहस समाप्त होने के बाद, एक पार्लामेण्ट में राजस्व प्रस्ताव होता है कि सभा 'प्रदाय समिति'<sup>५</sup> के रूप मे हो जाय। सभा के समिति में परिवर्तन होने के पहले 'कष्टों'<sup>६</sup> के ऊपर बहस होता है। यह प्रणाली बहुत दिनों से चली आ रही है जब किसी माँग के स्वीकृत होने के पहले साधारण सभा के सदस्य

1 Consolidated Fund Service,

2 Annuity.

3 Heads.

4 Sub heads

5 Item

6 Committee of Supply

7. Grievances

अपने कष्टों का निवारण अवश्य कराते थे । सब से पहले सैन्य विभाग, नौसेना और विमान सेना का आगणन उन विभागों के मन्त्रियों द्वारा समिति में उपस्थित होता है । कोष विभाग के राजस्व सेक्रेटरी सिविल आगणन उपस्थित करते हैं । प्रत्येक शीर्ष पर आगणन पृथक पृथक विचारित होता है । किसी पद को सशोधन के रूप में घटाया या बिलकुल हटाया जा सकता है । परन्तु स्थायी आदेश सख्या ६६ के अनुसार किसी वित्त की स्वीकृति या माँग पुरःस्थापित नहीं हो सकती जब तक 'क्राउन' की सिफारिश न हो । 'क्राउन' का अर्थ मन्त्रियों से होता है । इसलिये प्राइवेट सदस्यों के द्वारा किसी नये योग की वृद्धि का प्रस्ताव नहीं हो सकता है ।

साधारणतः कोई सशोधन या परिवर्तन नहीं हो सकता जब तक मन्त्रियों के द्वारा स्वीकृत न हो । यदि कोई सशोधन मन्त्रियों की राय के बिना स्वीकृत हो गया तो वे पदत्याग कर देंगे या सभा का विसर्जन चाहेंगे । बीस दिन में 'प्रदाय' पर बहस समाप्त होती है । परन्तु यह समय मन्त्रिमण्डल के द्वारा तीन दिन और बढ़ाया जा सकता है । जब निर्धारित दिन समाप्त हो जाते हैं तो शेष अविचारित माँग मतदान के लिये रखा जाता है और बिना किसी बहस के पारित हो जाता है । जब कोई सदस्य गृह विभाग के शासन से असन्तुष्ट रहता है तो वह गृह-सचिव के वेतन से या उस विभाग के व्ययक के आगणन पर १०० पाउण्ड का आशिक कटौती का प्रस्ताव प्रस्तुत करता है । इस प्रकार विरोधीपक्ष थोड़े से प्रधान मतदानों पर अपना आक्रमण केन्द्रित करता है और शेष को पास हो जाने देता है ।

सभरणी पर विचार जब आगे बढ़ता है तो सभा उपाय और साधन समिति के रूप में परिणत हो जाती है । मार्च के अन्तिम दिन 'चान्सलर आफ दि एक्सचेकर' का आय व्ययक भाषण होता है उसमें वह गत वर्ष के राजस्व की परिस्थिति का मिहावलोकन करते हैं और नये वर्ष के वित्त-सम्बन्धी कार्यक्रम का सविस्तर विवरण पेश करते हैं । विशेषतः नये कर्ग अथवा कर्गों की वृद्धि की घोषणा होती है । उपाय और साधन-समिति सभरणी-समिति द्वारा स्वीकृत माँगों की पूर्ति के लिये सञ्चनित निधि से वित्त प्रदान करने के अधिकार के लिये प्रस्ताव पास करती है । जब तक वह प्रस्ताव पास नहीं हो जाता तब तक ट्रेजरी के द्वारा एक्सचेकर से कोई वित्त निकाला नहीं जा सकता । उपाय और साधन समिति भाय कर और चाय कर में पुनः चालू करने के लिए

तथा अन्य करों में कोई सशोधन की आवश्यकता हो तो उस पर भी प्रस्ताव पास करती है। मृत्यु कर, स्टाम्प कर, आयात निर्यात कर तथा आबकारी कर ये सभी स्थायी विधानों के द्वारा शासित होते हैं। इन्हे प्रति वर्ष पास करने की आवश्यकता नहीं होती।

उपाय और साधन समिति के द्वारा प्रस्तावों के पास होने के बाद ये सभी माँगें विधेयक रूप में परिणत की जाती हैं और पुनः किसी भी सार्वजनिक विधेयक के पास होने की विधि के अनुसार पारित किया जाता है। उपाय और साधन समिति के प्रस्ताव जो सधनित निधि से वित्त प्रदान करने के अधिकारों से सम्बन्धित रहते हैं वे “एप्रोप्रियेशन ऐक्ट” के रूप में परिणत किये जाते हैं।

नये करों के पुनः लागू करने के लिये दूसरे विधेयक को “फाइनेंस ऐक्ट” या “राजस्व विधान कहते हैं। इसके सहायक बिल को ‘रेवेन्यू बिल’ कहते हैं जिसके द्वारा स्थायी करों के कानून में किसी सशोधन को वैध रूप होने के लिये होता है। साधारण सभा में इन बिलों को पूर्ण विधियों से पारित होने के बाद लार्ड सभा में भेज दिया जाता है। वित्त विधेयक पर लार्ड सभा का नियन्त्रण समाप्त हो गया है। अगस्त के अन्तिम दिन के पहले ही इन बिलों पर राज्याभिपति का हस्ताक्षर हो जाना आवश्यक है। इन विधानों के द्वारा करों के लगाने तथा सरकारी विभागों के व्यय दोनों कार्य के लिये अधिकार प्राप्त होता है।

अगस्त के अन्त में ही ये कानून पास होते हैं। परन्तु सरकार को धन की आवश्यकता पहली अप्रिल से ही होती है। क्योंकि गत वर्ष की स्वीकृति ३१ मार्च को समाप्त हो जाती है। इस तरह पहली अप्रिल से लेकर अगस्त तक के लिये काम चलाने या स्थायी स्वीकृति दे दी जाती है।

कभी कभी पूरक माँग की आवश्यकता हो जाती है जो पूरक विधेयक के द्वारा पूर्ण किया जाता है। पूरक विधेयक आर्थिक वर्ष के समाप्त होने के पहले पारित हो जाना चाहिये।

असाधारण सक्तों को पार करने के लिये सरकार एक बड़ी रकम की माँग मतदान के द्वारा करती है। इसे ‘विश्वास या साख का मतदान’ कहते हैं।

करों की वसूली विभिन्न बोर्डों के द्वारा होती है। सभी वसूली बैंक आफ इंग्लैण्ड में “एक्सचेंजर एकाउण्ट” में जमा होता है। उसे ही राष्ट्रीय सधनित निधि कहते हैं।



ग्रेट ब्रिटेन में साधारण सभा नहीं बल्कि कैबिनेट राज्य के राजस्व को नियन्त्रित करता है। कैबिनेट 'चान्सलर आफ दि एक्सचेकर' का सहायक है। चान्सलर ही राजस्व का प्रधान है और कैबिनेट का परामर्शदाता है। कामन्स सभा सैद्धान्तिक अधिकारों के रहते हुए भी व्यवहार में आय-व्ययक अनुमान पत्र के एक पद को भी न घटा सकती है और न बढ़ा सकती है। व्यवहार में इसके अधिकार बहुत कम हैं।

ट्रेजरी को ही 'क्राउन' के नाम पर सरकारी आय और व्यय के कार्य को करना होता है। पे-मास्टर-जेनरल सभी विलों और वेतन को बाँटता है। पर पे-मास्टर-जेनरल के पास बाँटने के लिये निधि से धन जाने के पहले कम्पट्रोलर और ऑडिटर जेनरल से स्वीकृत होना आवश्यक होता है। वह ट्रेजरी से बिल्कुल स्वतन्त्र और केवल पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी होता है। वह देखता है कि जो कुछ व्यय हो रहा है उसके लिये पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृति है तथा जो कुछ स्वीकृत धन है वह समाप्त तो नहीं हुआ है।

राष्ट्रीय सरकार का सारा धन सम्बन्धी लेखा कम्पट्रोलर और ऑडिटर जेनरल के द्वारा निरीक्षण किया जाता है। इस अधिकारी के द्वारा एक वार्षिक विवरण 'पब्लिक एकाउण्ट्स' कमिटी में पेश किया जाता है और उस पर विचार होता है।

## इंग्लैण्ड की राजनीतिक पार्टियाँ

बेजहॉट ने लिखा है कि पार्टी गवर्नमेण्ट प्रतिनिधिमूलक शासन का प्रमुख सिद्धान्त है । प्रो० लास्की ने लिखा है कि सत्तरहवीं शताब्दी में यह बुद्ध के बाद से अंग्रेजी सस्थाओं के कार्यान्वित होने का यही एक तरीका रहा है । सारे ससार में इसका अनुकरण हुआ है । अधिनायक तन्त्र का इससे ठोस प्रमाण क्या हो सकता है कि अधिनायक अपनी पार्टी को छोड़ कर अन्य पार्टियों को समाप्त कर देता है । ग्रेटब्रिटेन में राजनीतिक पार्टी का वास्तविक कार्य अपने नेताओं की सरकार को पदासीन करना है । इस कार्य के लिये निर्वाचन क्षेत्रों में जनता को सघटित करना आवश्यक है ।

लार्ड ब्राइस ने लिखा है कि पार्टियाँ अनिवार्य हैं । कोई बड़ा स्वतन्त्र राज्य इसके बिना नहीं है । किसी ने यह भी नहीं बताया कि प्रतिनिधि-मूलक शासन पार्टियों के बिना कैसे चल सकता है । असख्य वोटों की अराजकता से व्यवस्था स्थापित करना पार्टियों का काम है ।

किसी न किसी तरह की पार्टी इंग्लैण्ड में पाँच सौ वर्षों से कार्य करती रही है—लकाशायर दल और यार्क दल, कैवेलियर्स और राउण्ड हेडस्, डिग और टोरी तथा लिबरल और कङ्गरेटिव ।

इंग्लैण्ड राजनीतिक पार्टियों के पूर्वजों का देश है । प्रोफेसर मूनरो ने लिखा है कि राजनीतिक पार्टियाँ उन लोगों के समूह को कहते हैं जो शास्त्रिमय साधनों से अपने विचार के अनुसार जनता की स्वीकृति के द्वारा जन हित की कामना करते हैं । राजनीतिक पार्टियों का जन्म तो इंग्लैण्ड में ही हुआ क्योंकि प्रतिनिधि मूलक-शासन का जन्म इंग्लैण्ड में ही हुआ । पार्टी प्रणाली और उत्तरदायी सरकार दोनों का अन्योन्याश्रय सम्बन्ध है ।

पार्टियों की उत्पत्ति मानव स्वभाव से ही हुई । मनुष्य पृथक समूहों में प्रारम्भ से ही रहने लगा था । जब मनुष्य ने सोचना सबसे प्राचीन शुरु किया तभी से विचार भेद प्रारम्भ हुआ । पार्टी सोचना भी एक कार्य है । सभी थोड़ा बहुत सोच सकते हैं पर अधिकतर लोग सोचते नहीं । दूसरों के सोचे हुए को सुन कर उसे ही अपना लेते हैं । प्रारम्भ में विजय शिर की गिनती पर नहीं या बल्कि शिर के फूटने और टूटने पर ही निर्भर था । बैल्ट-

पत्र नहीं बल्कि युद्ध के हथियार ही समस्याओं को सुलझाते थे । जो दल जीत जाता था वह सभी शक्ति और अधिकार ले लेता था । विरोधी बिद्रोही या राज्य के शत्रु माने जाते थे । उन लोगों की वही हालत होती थी जो रूसी बोलशेविकों ने क्रान्ति के विरोधियों का किया जैसे जर्मन नाज़ियों ने कम्युनिस्टों की की । बहुत प्राचीन दलों में फारिसी, सैड्युसी, प्रेट्रिसियन और प्रेबियनस्, ग्युल्फस् और गिबेलाइन थे । राजनीतिक दलों का यह प्रच्छन्न रूप था । मध्यकालीन युग में ये आपस में लड़ते-झगड़ते थे । लकाशायर और यार्कवश वालों ने इंग्लैण्ड में करीब २ एक सदी तक सघर्ष किया । गुलाबा के युद्ध तक राजनीतिज्ञों ने बैलट-बक्स के जरिये सघर्ष या आपसी मतभेद को सुलझाना नहीं सीखा था । लाल और श्वेत गुलाब पहनने वाले एक दूसरे के विरोधी दल के थे । ये पार्टियाँ वंशपरम्परागत या वंशपरम्परा की विरोधी थीं । स्टुअर्ट काल के कैवेलियर्स और राउण्डहेड्स वही थे । आज हम लोग उन्हें राजतन्त्र वादी और जनतन्त्र वादी, या पुरातन वादी और प्रगति-वादी कहेंगे ।

विलियम तृतीय के समय में जब पार्लमेण्ट की प्रधानता निश्चित रूप से स्थापित हो गयी तो पार्टियों का पुराना नाम बदल गया और अब वे 'टोरी' और 'हिग' पार्टी के रूप में परिणत हो गईं । टोरी दल अधिकतर कैवेलियर्स की परम्परा और विचार को कायम रखना चाहते थे और हिग राउण्डहेड्स की परम्परा के पक्षपाती थे । पर अब सरकार के परिवर्तन के लिये राजा के परिवर्तन की जरूरत नहीं थी । सरकार के बदलने का अर्थ था पार्लमेण्ट पर नियन्त्रण स्थापित करना । इस कार्य के लिये दोनों दलों ने अपनी शक्ति को पूर्ण-रूप से लगाया । उनकी प्रतिद्वन्द्विता युद्ध-क्षेत्र से प्लैटफार्म में बदल गई । जनता का मत निश्चित करने के लिये बन्दूक की जगह पर बैलट पत्र आ गया । अठारहवीं सदी में टोरी और हिग दलों ने निर्वाचन में भाग लिया । अधिकार के लिये भरपूर लड़े । कभी एक पार्टी की विजय होती थी, कभी दूसरी पार्टी की विजय हो जाती थी । विलियम तृतीय के राज्यकाल में अधिक-तया साधारण सभा का बहुमत हिग लोगों के हाथ में रहा । उसके बाद बहुत समय तक टोरियों का नियन्त्रण रहा । इस तरह १७१४ तक टोरी लोगों का जोर था । पुनः ४५ या ४७ वर्षों तक हिग दल की प्रधानता बनी रही । वाल-

पोल ही १७२१ से लेकर १७४२ तक प्रधानमन्त्री बना रहा। उसके बाद अमेरिकी राज्य क्रान्ति के बाद से लेकर १८३२ के सुधार तक टेरियों का बहुमत रहा।

टोरी और हिग शब्द भी बदल गये। टोरी की जगह पर कञ्जरवेटिव और हिग की जगह पर लिबरल शब्द का प्रयोग होने लगा। कञ्जरवेटिव टेरियों की परम्परा को थोड़े परिवर्तन के साथ कायम रखना चाहते थे। वे स्थापित सामाजिक व्यवस्था को यथावत् रखना चाहते थे और १८३२ के बाद जितने प्रमुख सुधारवादी कानून बने उनका विरोध किया। दूसरी तरफ लिबरल पार्टी सामाजिक सुधार, व्यवसाय, तथा सरकार तीनों में परिवर्तन के पक्षपाती थे। कुछ समय बाद ज्यों ज्यों समय व्यतीत होने लगा तथा ससार की प्रगति को अनिवार्य समझ कर कञ्जरवेटिवों ने अपने प्रतिक्रियात्मक स्वरूप को थोड़ा बदला और कुछ नये सुधारों को स्वयम्भारम्भ किया। सर राबर्ट पील के नेतृत्व में लिबरलों के साथ मिलकर 'कार्नला' को समाप्त किया। अन्न पर आयात कर को उठा दिया और स्वतन्त्र व्यापार की नीति के लिये देश को तैयार किया। इस कारण कञ्जरवेटिव पार्टी में फूट भी पड़ गयी। स्वतन्त्र-व्यापार के समर्थक कञ्जरवेटिव लिबरल पार्टी में मिल गये।

उन्नीसवीं सदी के मध्यकाल में पार्टियों का पूरा पूरा भेद तथा सघटन हुआ। उस समय के प्रमुख प्रश्नों पर दोनों दल के विशेष विचार होने लगे। साधारणतः कञ्जरवेटिव पार्टी काउन्सिल के परमाधिकार, लार्डसभा के विशेषाधिकार, स्थापित चर्च के विशेषाधिकारों, जमींदारों और व्यवसायियों का हित तथा ब्रिटिश साम्राज्यवाद के स्वायत्त का समर्थन करती थी। इस दल में प्रायः बड़े बड़े लार्ड, दिहाती रईस, क्लर्कों, और प्रायः उच्चवर्ग के लोग थे। लिबरल अधिकतर ब्रिटेन के मध्यम वर्ग के थे। उसमें कुछ नये बड़े व्यवसायी भी थे। इनका सिद्धान्त था कि जीवन की नई परिस्थितियों के अनुसार देश के व्यवसाय और शासन में परिवर्तन होना चाहिये। ये स्थिर स्वार्थहित की अपेक्षा मानव दृष्टि का अधिक ध्यान करते थे। उनका आर्थिक आदर्श था व्यवसाय की स्वतन्त्रता, प्रतिद्वन्द्विता की स्वतन्त्रता और व्यक्तिवाद। वे वोट देने के अधिकार की वृद्धि या प्रसार चाहते थे। यदि श्रमिक वर्ग वोटर हो जाता है तो अन्य सुविचार्य आवश्यक रूप में होती जायेगी। मौलिक रूप से दोनों में भेद यह था कि कञ्जरवेटिव अपने को परम्परा से स्थापित अधिकारों और विशेषाधिकारों

के रक्षक मानते थे तथा लिबरल अपने को व्यक्तिवाद, प्रगति और स्वतन्त्रता के पोषक समझते थे ।

पर सदैव ये पार्टियाँ अपने आदर्श के अनुकूल ही चलती हों—वैसी बात नहीं थी । १८६७ में गृह सम्बन्धी मताधिकार के प्रश्न पर कङ्गरवेटिव निर्वाचन में सुधार चाहते थे और लिबरल उसका विरोध करते थे ।

इस समय के इनके दो प्रमुख नेता थे । बेनजामिन डिज़रेली मध्यम वर्गीय यहूदी परिवार का था । प्रारम्भ में वह एक सुधारवादी डिज़रेली और था पर बाद में कङ्गरवेटिव पार्टी का आदर्श बन गया । ग्लैडस्टोन ग्लैडस्टोन एक 'नाइट' परिवार का लड़का था जिसने आक्सफोर्ड में शिक्षा प्राप्त की । वंशक्रम और प्रवृत्ति से वह टोरी था पर वह तीस वर्ष तक लिबरल पार्टी का नेता बना रहा । इन्हीं दो नेताओं के नेतृत्व में ब्रिटेन दो प्रतिद्वन्द्वी भागों में बँट गया और देश के राजनीतिक जीवन का आधार ही दो पार्टी प्रणाली में परिणत हो गया । कङ्गरवेटिव की हार का अर्थ लिबरल पार्टी की विजय और लिबरल पाट की हार का अर्थ कङ्गरवेटिव पार्टी की विजय । इस तरह १८५६ से लेकर १९१४ तक संयुक्त मन्त्रिमण्डल की आवश्यकता नहीं हुई ।

दोनों पार्टियों की आन्तरिक परिस्थिति सदैव एक सी नहीं रही । १८८६ में आयरलैण्ड के प्रश्न पर मतभेद हो गया । आयरलैण्ड का प्रश्न इङ्ग्लैण्ड में बहुत दिनों से चला आ रहा था । पर १८८६ पाँच सौ वर्षों तक आयरिश समस्या किसी न किसी रूप में सुलझाने के लिये उठ खड़ी होती थी । १८०० ईस्वी में आयरलैण्ड इङ्ग्लैण्ड के साथ मिला दिया गया । आयरिश पार्लामेण्ट समाप्त हो गई । साधारण सभा में एक सौ आयरिश सदस्यों को प्रतिनिधित्व मिला । प्रारम्भ ही से यह यूनियन आयरलैण्ड के दक्षिणी हिस्से में लोकप्रिय नहीं हुआ । लोगों ने ऐसे सदस्यों को निर्वाचित करके भेजना प्रारम्भ किया जो आयरिश स्वशासन को पुनः स्थापित के लिये बचनबद्ध थे । इस तरह आयरिशों का दब राष्ट्रवादियों की संज्ञा के साथ उन्नीसवीं सदी में पार्लामेण्ट में पूर्ण रूप से जम गया । साधारण सभा में १८८० के बाद से पारनेल के नेतृत्व में आयरिश राष्ट्रवादी बहुत ही आक्रामक हो गये । यद्यपि सात सौ सदस्यों की सभा में इनकी संख्या केवल सत्तर और अस्ती के बीच में थी

ये कामन्स सभा में सन्तुलन रखने लगे और अपनी नीति के अनुसार मन्त्रिमण्डलों की उलटने लगे। १८८५ में अपनी शक्ति का प्रयोग ग्लैडस्टोन के मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ करने में किया। इसके बाद कज़रवेटिव मन्त्रिमण्डल आया पर यह दल तो और भी आयरिश मॉग का विरोधी था। अतः उन्हें भी राष्ट्रवादियों ने अपदस्थ किया। इसका साफ अर्थ था कि राष्ट्रवादियों के साथ किसी दल को समझौता करना होगा। लिबरल दल ने इस कार्य को करने की इच्छा प्रकट की। ग्लैडस्टोन ने आयरिश मॉग को स्वीकृत करने का वचन अपनी पार्टी की तरफ से दे दिया। उनके कार्य में केवल राजनीतिक चाल ही नहीं थी बल्कि उन्हें विश्वास हो गया था कि आयरिश जनता की मॉग ठीक है। १८८६ में ग्लैडस्टोन ने एक विधेयक उपस्थित किया जिसके अनुसार आयरलैण्ड के लिये एक डबलिन में पार्लामेण्ट स्थापित करने का आयोजन था। परन्तु इस प्रश्न पर ग्लैडस्टोन अपनी पार्टी के सभी सदस्यों को एक नहीं कर सके और लिबरल दल में फूट हो गई। लिबरलों का दल कज़रवेटिवों से जा मिला। वे अपने को यूनियनिस्ट कहते थे। इस तरह कज़रवेटिव और लिबरल-यूनियनिस्टों का एक स्थायी गठबन्धन हो गया। इसी तरह बाकी बचे हुए लिबरल और राष्ट्रवादियों में समझौता हो गया। कज़रवेटिव पार्टी की शक्ति बढ़ गई और उधर लिबरल कुछ हद तक कमजोर हो गये। कुछ दिनों के बाद कज़रवेटिव और लिबरल-यूनियनिस्टों का इतना मेल हो गया कि पार्टी का ही नया नाम यूनियनिस्ट पड़ गया। यूनियनिस्ट १८८६ से १८९१ तक और लिबरल १८९२ से १८९५ तक पदारूढ रहे। पुनः कज़रवेटिव १८९५ से १९०५ तक और उसके बाद लिबरलों का समय आया जो प्रायः प्रथम महायुद्ध तक बने रहे।

१९०० के पहले भी साधारण सभा में मजदूर सदस्य थे। परन्तु उनका कोई समूहित दल नहीं था। उनकी संख्या बहुत **लेबर पार्टी** थी और न कोई प्रभाव ही था। १८९९ में **का उदय** ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस ने पार्लामेण्ट में मजदूर सदस्यों की संख्या बढ़ाने के लिये सभी ट्रेड यूनियनों तथा समाजवादी समाजों की एक कॉन्फ़ेन्स के प्रबन्ध के लिये समिति नियुक्ति की। इससे १९०० में ट्रेड यूनियनों, सहकारिता समितियों, समाजवादी संघटनों का एक संघ बना जिसका नाम था 'मजदूर प्रतिनिधि समिति'<sup>१</sup>। वह नाम योद्धे समयों के बाद 'मजदूर दल' में बदल दिया गया।

इस नये दल के सघटन से दूसरे नये साधारण निर्वाचन में समाजवादी और गैर समाजवादियों को मिलाकर करीब चौबीस मजदूर सदस्य निर्वाचित हुए। इस नये समूह ने अपना पूर्ण पार्लामेण्टरी सघटन ठीक किया जिसमें अपना दल नेता, चेतक और अपनी नीति निश्चित हुई। पर मजदूर सदस्य अभी तीसरे दल के रूप में नहीं हुए थे। क्योंकि बहुधा वे लिबरल पार्टी की तरफ वोट देते थे। देश के अन्दर भी एक ढीला सा सघ ही था कोई ठोस सघटित दल नहीं था। मजदूर सघों, ट्रेड कौंसिल्स, समाजवादी संघों और अन्य सम्बन्धित सस्थाओं की एक वार्षिक कॉंग्रेस बैठती थी जिसमें सभी सस्थाओं के प्रतिनिधि आते थे।

कॉंग्रेस का अधिकार अभी सर्वोपरि नहीं था क्योंकि प्रत्येक स्थानीय सस्थाओं के अधिक से अधिक अधिकार थे। प्रथम महायुद्ध तक मजदूर दल किसी तरह खड़ा रहा। मजदूर दल की स्थिति आगे नहीं बढ़ सकी। इसका एक कारण यह भी था कि यह समाजवादियों से बहुत अधिक मिल चुका था। युद्ध के ठीक पहले इनकी संख्या पचास से कुछ कम थी और लिबरल दल पर इनका प्रभाव था और कुछ सामाजिक और व्यवसाय सम्बन्धी कानून इन्हीं के प्रभाव से पास भी हुआ था।

युद्ध के समय लिबरल दल का ही मन्त्रिमण्डल था। परिस्थिति के कारण सभी दलों का संयुक्त मन्त्रिमण्डल कायम हुआ। मजदूर दल को भी एक प्रतिनिधित्व मिला और युद्ध के प्रारम्भिक काल में सभी लोगों ने मिल कर काम किया। राजनीतिक संघर्ष थोड़े समय के लिये पार्लामेण्ट और पार्लामेण्ट के बाहर दोनों जगहों में स्थगित कर दिया गया। युद्ध के अन्त तक राजनीतिक संघर्ष की मौनता न चल सकी। लायड जार्ज ऐसक्रिय की जगह पर प्रधान मन्त्री हो गये। पुराने लिबरल मन्त्रिमण्डल में अपनी शक्ति खोने लगे। अधिक (यूनियनिस्ट) अनुदार दल के लोग मन्त्रिमण्डल में रखे गये। मजदूर प्रतिनिधि ने भी त्यागपत्र दे दिया। लिबरल पार्टी के कुछ लोगों ने एक विरोधी दल भी कायम कर लिया। यों तो युद्ध के समय कोई निर्वाचन नहीं हुआ। सभी राजनीतिक दलों के लोगों में इस बात पर एकता थी कि लड़ाई के समय चुनाव का झगड़ा करना ठीक नहीं है। परन्तु 'अस्थायी-सधि'<sup>१</sup> के बाद लायड जार्ज के संयुक्त मन्त्रिमण्डल ने निर्वाचन के लिये उपयुक्त समय समझा। १९१८ में 'खाकी निर्वाचन'<sup>२</sup> हुआ। इस निर्वाचन में लायड जार्ज के नेतृत्व में लिब-

रक और यूनियनिस्टों की जीत हुई। पर थोड़े ही दिनों के बाद सयुक्त मन्त्रिमण्डल में फूट हो गई। १९२२ में यूनियनिस्टों ने लायडजार्ज को सूचना दे दी कि वे अब उनका साथ नहीं देंगे। चूँकि यूनियनिस्टों की सख्या सयुक्त दल में अधिक थी लायडजार्ज ने प्रधान मन्त्रित्व से इस्तिफा दे दिया। यूनियनिस्टों के नेता बोनेरला प्रधान मन्त्री हुए और साधारण सभा के विसर्जन की सलाह राजा को दी। १९२२ के निर्वाचन में यूनियनिस्टों ने एक कार्यक्रम निर्वाचकों के सामने रखा जिसका एक उद्देश्य था 'शान्ति' स्थापित रखना। बड़े युद्धों के बाद एक प्रतिक्रिया होती है और लोगों का विचार दक्षिण पक्ष की तरफ जाता है। जनता शान्ति और विश्राम चाहती है। इंग्लैण्ड में यूनियनिस्टों ने इसका फायदा उठाया और बहुत सख्या में विजयी होकर आ गये। लिबरल और मजदूर दल दोनों की सम्मिलित सख्या से भी इनकी सख्या अधिक हो गयी। परन्तु मजदूर दल के सदस्यों की सख्या पहले की अपेक्षा दूनी हो गयी। अब यही सरकारी विपक्षी दल हुआ।

यूनियनिस्ट दल की विजय तो हुई पर ये बहुत दिनों तक नहीं ठहर सके। बोनेरला ने अपनी रुग्णावस्था के कारण प्रधान मन्त्री का पद छोड़ दिया और उनकी जगह पर बाल्डविन नये प्रधान मन्त्री हुए। बाल्डविन के सामने विदेशी और देशी बहुत-सी समस्याये थी जिसमे बेकारी की समस्या सब से बड़ी थी। बाल्डविन मन्त्रिमण्डल ने यह निश्चय किया कि स्वतन्त्र व्यवसाय की नीति को छोड़ कर व्यवसायो को सरक्षण देने की नीति को अपनाया जाय। इंग्लैण्ड के व्यवसाय को पुनर्जीवित करने के लिये इसके सिवाय कोई दूसरा उपाय इन लोगों को उपयुक्त नहीं मालूम हुआ। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलों की परम्परा के अनुसार जब कोई नई नीति प्रारम्भ की जाती है अर्थात् जिसके लिये जनता से कोई स्वीकृति नहीं मिली रहती तो नई नीति को कार्य में परिणत करने के पहले वोटों की राय ली जाती है। इसलिये १९२३ में पुनः निर्वाचन हुआ। अनुदार दल के लोगों ने आयात वस्तुओं पर जकात (खाद्यान्न को छोड़ कर) लगाने के लिये मतदाताओं से स्वीकृति माँगी। लिबरल और मजदूर दल स्वतन्त्र व्यवसाय नीति पर अड़े रहे।

निर्वाचन का फल तो जकात कर के विरुद्ध हुआ। पर मन्त्रिमण्डल के निर्माण में कोई निश्चितता नहीं हो सकी। अनुदार दल के पास सभा में सबसे

१—अनुदार २५८, मजदूर १९१, उदार १५९, स्वतन्त्र ७। कुल ६१५। मजदूर दल १९०६ में ३९, १९१० में ४२, १९१८ में ५७, १९२२ में १४२ और १९२३ में १९१।



अधिक सदस्य थे परन्तु अकेले उनका बहुमत नहीं था। मजदूर दल की सख्य इस निर्वाचन में घट गई और अब इनका दूसरा नवम्बर हो गया।

निर्वाचन के बाद जब साधारण सभा की बैठक हुई तो रैमजे मैकडोनाल्ड ने बाल्डविन मन्त्रि-मण्डल के विरुद्ध अवि-  
 मजदूर दल का श्वास का प्रस्ताव उपस्थित किया। उदार दल  
 मन्त्रि-मण्डल ने मजदूर दल का साथ दिया। इस पर बाल्ड  
 विन मन्त्रिमण्डल ने पदत्याग कर दिया। प्रथा के  
 अनुसार अविश्वास के प्रस्ताव को रखने तथा पास कराने वाले दल को शासन  
 भार ग्रहण करना चाहिये। रैमजे मैकडोनाल्ड ने पदग्रहण किया और मजदूर  
 दलका मन्त्रि-मण्डल बनाया। पर इनके पास अपना बहुमत नहीं था। यही  
 सबसे खटकने की बात थी। मजदूर मन्त्रि-मण्डल ने किसी समाजवादी कार्यक्रम  
 को पदासीन होने पर कार्यरूप में परिणत नहीं किया। एक तो अपना बहुमत नहीं  
 था और दूसरे लिबरल उनके वामपक्षी कार्यक्रम में सहायक नहीं हो सकते थे।  
 यह भी मालूम हो गया कि पदासीन होने पर कुछ पद भार के कारण  
 मनोवृत्ति में परिवर्तन हो जाता है। अनुदार कम प्रतिक्रियात्मक और वामपक्षी  
 क्रम वामपक्षी रह जाते हैं।

कोई मन्त्रि-मण्डल पदासीन पर हो उसे अधिकार न हो जैसी अवस्था  
 किसी को भी पसन्द नहीं होती। मजदूर अपने  
 मजदूर दल का अपदस्थ कार्य क्रम को आगे बढ़ा नहीं सकते थे और उदार-  
 होना १९२४ में वादी दल के लिये असह्य था कि वह केवल मजदूर  
 दल का पुञ्जला बना रहे। अन्त में १९२४ में  
 उदारवादी दल ने अपना सहयोग खींच लिया और नया निर्वाचन हुआ।

यह निर्वाचन बहुत ही महत्वपूर्ण हुआ। उदारवादी दल तो कुछ पीछे  
 पड़ गया। साधारणतः सघर्ष अनुदार दल और  
 १९२४ का निर्वाचन मजदूर दल में ही हुआ। अनुदारवादियों ने मजदूर  
 मन्त्रि-मण्डल पर बोलशेविकों से सधि करने का  
 अभियोग लगाया। अनुदार दल जीत गया। मजदूर दल की सख्या घट गयी  
 उदार दल की सख्या बहुत कम हो गयी।

अनुदार दल का मन्त्रि मण्डल स्थापित हुआ। पाँच वर्ष तक यह दल  
 शासन करता रहा। कोई विशेष कार्य इसने नहीं किया। १९२६ के 'हडताल'को  
 अच्छी तरह से समाला। पर बेकारी की समस्या और अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों में

कोई विशेष सफलता इन्हें नहीं मिली। १९२९ में नया चुनाव हुआ। इस बार मजदूर दल की सख्या बहुत हो गयी। इनकी सख्या करीब करीब अनुदार दल वालों तक पहुँच गयी। इस बार उदारदल और भी कम हो गया पर मजदूर दल से उसने सहयोग करने का निश्चय किया। रैमजे मैकडोनाल्ड ने पुनः मजदूर मन्त्रि-मण्डल स्थापित किया पर इस बार भी अपना पूर्ण बहुमत नहीं था। इनके पास बीस सदस्यों की कमी थी। अन्यथा इनका अपना पूर्ण बहुमत होता।

दो वर्षों तक दूसरा मजदूर मन्त्रि-मण्डल कार्य कर सका। इस बीच में परराष्ट्र नीति में इन्हे सफलता प्राप्त हुई। पर १९३१ के अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संकट के अवसर पर मजदूर दल के नेताओं में आय व्यय का सन्तुलन—बेकारों को दिये जाने वाले खर्च में कमी करके तथा अन्य करों में वृद्धि—करने के प्रश्न पर गहरा मतभेद हो गया। किसी दल का बहुमत नहीं था और यह भी नहीं कहा जा सकता था कि निर्वाचन से यह जित्त समाप्त ही हो जायेगी। शाह जार्ज पञ्चम ने तीनों दलों की संयुक्त सरकार स्थापित करने की सलाह दी। तीनों दलों के लोगों को यह उपयुक्त मालूम हुआ। सभी बातें किस तरह तय हुई नहीं मालूम है। पर जार्ज पञ्चम के राजप्रासाद में सब कुछ निर्णय हो गया। रैमजे मैकडोनाल्ड के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकार की स्थापना हुई। इसमें अधिकतर अनुदार दल, थोड़े से उदार दल के लोग तथा मजदूर दल के वे सदस्य जो रैमजे मैकडोनाल्ड का साथ छोड़ने के लिये तैयार नहीं थे, इन्हीं लोगों की सम्मिलित सरकार बनी। मजदूर दल के अधिकतर सदस्यों ने रैमजे मैकडोनाल्ड का साथ छोड़ दिया।

थोड़े ही दिनों के पश्चात् निर्वाचन हुआ। इस निर्वाचन में पुरानी परम्परा के अनुसार कार्य नहीं हुआ। एक तरफ सभी अनुदार १९३१ का निर्वाचन दल के नेता, प्रायः दो एक प्रमुख लोगों को छोड़कर अन्य सभी उदार दल के नेता तथा मजदूर दल के थोड़े से लोग थे। इनके विपक्ष में थोड़े उदारदल के और अधिकतर मजदूरदल के लोग थे। निर्वाचन में संयुक्त दल को ५५६ सदस्य प्राप्त हुए और विरोधी दल को केवल ५९ सदस्य मिले। मन्त्रि मण्डल में रैमजे मैकडोनाल्ड ने ग्यारह अनुदार दल, पाँच राष्ट्रीय उदार दल और चार राष्ट्रीय मजदूर दल के लोगों को रखा। इस प्रकार रैमजे मैकडोनाल्ड १९३५ तक प्रधानमन्त्री रहे। ऐसी परिस्थिति में रैमजे मैकडोनाल्ड को कार्य करना पड़ा जिसमें अनुदार

दल के लोगों का बहुमत था और स्वयं उनका दल उन्हीं के विरुद्ध था। इसके पहले भी दो बार उदार दल वालों के सहयोग से इनका मन्त्रि-मण्डल बना था। स्वास्थ्य की खराबी के कारण रैमजे मैकडोनाल्ड ने त्याग पत्र दे दिया और स्टेनले बाल्डविन प्रधानमंत्री हुए।

इस निर्वाचन में कोई विशेष बात नहीं थी। ग्रेट ब्रिटेन की आर्थिक परिस्थिति सुधर रही थी। इसलिये पदासीन दल

१९३५ का निर्वाचन

के प्रति असन्तोष नहीं था। बाल्डविन की सरकार बहुत अधिक बहुमत<sup>१</sup> से जीत गयी।

स्वयं भी अनुदार दल का स्वतन्त्र बहुमत हो गया। राष्ट्रीय उदार दल और राष्ट्रीय मजदूरों के दल ने इसकी शक्ति को और दृढ़ बनाया। बाल्डविन ने १९३७ में अवकाश ग्रहण कर लिया। इनकी जगह पर नेविल चैम्बरलेन प्रधान मन्त्री हुए।

१९३९ में द्वितीय महायुद्ध शुरू हुआ। युद्ध के थोड़े दिनों बाद नेविल चैम्बरलेन ने फ़दत्याग दिया और विन्स्टन चर्चिल प्रधान मन्त्री हुए। युद्ध के समय राष्ट्रीय मन्त्रिमण्डल कायम हुआ। मजदूर दल के लोग भी सरकार में सम्मिलित हुए। क्लिमेण्ट ऐटली डिप्युटी प्रधान मन्त्री हुए। उदार दल के लोग भी मन्त्रिमण्डल में रखे गये। युद्धकाल में कोई निर्वाचन नहीं हुआ। युद्ध समाप्त होने पर ५ वीं जुलाई को १९४५ में साधारण निर्वाचन हुआ।

मजदूर दल की विजय हुई। इस दल की बहुत संख्या बढ़ गयी।

मजदूर दल की विजय करीब दो तिहाई से भी इनकी संख्या अधिक थी।

मजदूर दल ने बड़े साहस के साथ कार्य किया। परराष्ट्र क्षेत्र में तथा अपने देश में भी इन्हें काफी सफलता मिली। बेक-आफ-इङ्ग्लैण्ड का राष्ट्रीयकरण हो गया। इङ्ग्लैण्ड की कोयले की खानों का भी राष्ट्रीयकरण हो गया। आर्थिक परिस्थिति को भी सुधारा। भारतवर्ष, लक्का, बर्मा को स्वतन्त्रता देदी।

मजदूर दल ३९० और अनुदार १९५ थे पर १९५० के साधारण निर्वाचन में मजदूर दल का बहुमत बहुत घट गया। अनुदार दल के लोगों की संख्या बढ़ गयी। मजदूर दल साधारण सभा में केवल चार वोट से बहुमत रखता है।

१—संयुक्त दल में ४३१- जिसमें अनुदार ३८७, राष्ट्रीय उदार ३३, राष्ट्रीय मजदूर दल ८, स्वतन्त्र, ३, विरोधी पक्ष में मजदूर दल १५४, उदार दल ( जो संयुक्त दल में नहीं थे ) २१, कन्वर्जन्सट १, अन्य ८।

इस निर्वाचन में कम्युनिस्ट उम्मीदवारों को सफलता नहीं मिली। इनकी जमानतें भी जन्त हो गयी। उदार दल के लोग भी समाप्त-प्राय हो गये हैं।

१९२९ से लेकर १९४४ तक सयुक्त मन्त्रि-मण्डल या राष्ट्रीय सरकार का शासन रहा। पर इसमें बहुत अधिक सख्या क्या दो दलों का होना अनुदार दल के लोगों की थी। वास्तविकता की आवश्यक है ? दृष्टि से यह अधिकतर अनुदार दल का ही शासन था। युद्ध के समय में अवश्य ही पार्टी बन्दी के आघार पर शासन नहीं था। उन्नीसवीं सदी की अन्तिम अर्द्ध शताब्दी में आयरिश राष्ट्रवादी दल ने दोनों प्रमुख दलों को अपनी इच्छा के अनुसार चलने को बाध्य किया। अर्थात् सभा की सन्तुलन शक्ति उन्हीं के हाथ में थी। प्रथम महायुद्ध के बाद १९२३ से लेकर १९२९ तक लिबरल दल की सहायता से ही मजदूर दल का शासन चल सका था। इतना तो अवश्य है कि यदि साधारण सभा में बहुमत दल मन्त्रि-मण्डल का नेतृत्व न ग्रहण करे तो पार्लमेण्टरी शासन सफलता पूर्वक नहीं चल सकता। श्री इलवर्ट ने लिखा है कि "कैबिनेट प्रणाली पार्टी प्रणाली पर आधारित है और वह भी अधिकतर दो पार्टी के आधार पर।" इसका अर्थ यह है कि मन्त्रि-मण्डल के नेतृत्व को सभा में बहुमत का सहयोग मिलना आवश्यक है जो सयुक्त मन्त्रि-मण्डल को नहीं मिल पाता है। सयुक्त मन्त्रि-मण्डल की सफलता भी हो सकती है जब किसी एक दल का बहुमत हो जैसा इंग्लैण्ड में १९३१ से लेकर १९४४ तक रहा।

शासन करने की शक्ति के बिना उत्तरदायी मन्त्रित्व का न कोई अर्थ ही रह जाता है और न वह उत्तरदायित्व है। मन्त्रि-मण्डल का उत्तरदायित्व तभी प्रभावपूर्ण होता है जब साधारण सभा में बहुमत मन्त्रियों के नेतृत्व को स्वीकार करता है और मन्त्रियों को यह विश्वास रहता है कि उनके कार्यों को सहयोग और सहमति व्यवस्थापक सभा के सदस्यों से मिलेगा। लोगों का खयाल है कि पार्लमेण्टरी प्रणाली वह है जिसमें व्यवस्थापक सभा शासक मण्डल को नियन्त्रित करती है। पर वास्तव में तो इस पद्धति में व्यवस्थापक सभा शासक मण्डल को सहयोग प्रदान करती है। मुनरो ने लिखा है कि जो सभा मन्त्रि-मण्डल पर नियन्त्रण चाहती है पर उसे सहयोग प्रदान करने के कर्तव्य को नहीं देखती तो वह अपने अधिकार से अधिक माँग करती है।

## राजनीतिक दलों का कार्यक्रम, संघटन तथा पद्धति

ग्रेट ब्रिटेन का अनुदार दल सदैव अनुदार नहीं रहा है । ऐसे भी समय आये हैं जब अनुदार दल ने अपने नाम की सार्थकता अनुदार दल सिद्ध की । पुनः अनुदार दल ने सुधारों का पक्ष भी लिया है । पील और डिजरेली के नेतृत्व में इस दल ने काफी सुधार योजनाओं को घटित तथा कार्यान्वित किया । अनुदार दल के ही एक प्रमुख व्यक्ति ने कहा था कि “अनुदार दल वाले सुधारवादी हैं पर सदैव सावधानी और सोच समझ कर चलने वालों में से हैं ।”

अनुदार दल को अपने समर्थकों के कारण ही सोच-समझ कर चलना पड़ता है । इस दल में प्रायः लार्ड वश के लोग, दिहाती रईस, स्थापित चर्च के अधिकांश क्लर्कों लोग तथा बड़े २ व्यवसायी और पूँजीवादी रहे हैं और अब भी हैं । दक्षिणी इंग्लैण्ड के काउंटियों में इस दल का अधिक प्रभाव रहा है । बैरिस्टर, बैंकर, साम्राज्यवादी व्यवसायी, दुनियाँ के शोषक, सैनिक वादी तथा अन्य लोग भी इसमें हैं । १८६५ से लेकर १९१८ तक विश्व-विद्यालयों का कोई प्रतिनिधि उदार दल में नहीं था । इसका यह मतलब नहीं है कि ब्रिटिश विश्वविद्यालयों में उदार मनोवृत्ति या प्रगति-शील नहीं है और नहीं जाते । ऐसी कोई बात नहीं है । हो सकता है कि प्रथम महायुद्ध के पहले उन्हीं लोगों के लड़के अधिकतर विश्वविद्यालयों में पढ़ने जाते रहे होंगे जिनके घर वाले अधिकतर अनुदार दल के हों अथवा स्थिर स्वार्थ वर्ग के हों । कुछ ऐसा भी ख्याल है कि जब तक लोग केवल ऊँची कक्षाओं में पढ़ते हैं और बड़े २ साहित्य, दर्शन और विभिन्न विचार प्रणाली के ससर्ग में आते हैं तो उस समय तक उनकी मनोवृत्ति प्रगतिशील रहती है । पर जब पास करके निकलते हैं और जीवन-क्षेत्र की कठिनाइयों और उत्तरदायित्व का भार बहन करते हैं तो उस समय वे प्रगतिशील नहीं रह जाते ।

‘स्थिर स्वार्थ’ वर्ग को अनुदार दल अधिक प्रिय है और उनकी भावनाओं और मनोवृत्ति के अधिक निकट है । इस दल में मध्यम वर्ग छोटे-छोटे व्यवसायी, व्यापारी तथा दूकानदार इत्यादि भी हैं यद्यपि ये अधिकतर उन्नीसवीं सदी में उदार दल के अधिक समर्थक थे । अनुदार दल के समर्थकों में शहरी श्रमिक वर्ग तथा दिहाती श्रमिक वर्ग भी काफी सम्मिलित थे । मजदूर दल के उद्भव और विकास के बाद ये अधिकतर मजदूर दल में चले गये ।

पर किसी दल में लोग स्थायी रूप से नहीं चले जाते । १९३१ के निर्वाचन में तो मजदूर दल और उदार दल को बहुत कम वोट मिले । संयुक्त दल को बहुत अधिक वोट मिले और ऐसा ही परिस्थिति १९३५ में भी हुई यद्यपि मजदूर दल की शक्ति बढ़ी । १९४५ के निर्वाचन में मजदूर दल को साधारण सभा में दो-तिहाई से भी अधिक प्रतिनिधित्व था और १९५० में वह संख्या बहुत घट गई ।

जनता का विचार क्या है और वे किस दल का समर्थन करेंगे यह जाना नहीं जाता । सब कुछ परिस्थिति पर निर्भर करती है ।

अनुदार दल का भी समर्थन प्रायः हर वर्ग के लोग करते हैं ।

परम्परा के अनुसार उदार दलवाले सुधार, स्वतन्त्र व्यवसाय तथा व्यक्तिवाद के समर्थक रहे हैं । व्यक्तिवाद को तो इन लोगों ने अब उदार दल छोड़ दिया पर स्वतन्त्र व्यवसाय के पक्षपाती अब भी हैं । १९१८ के बाद से इंग्लैण्ड में सामाजिक और आर्थिक प्रश्नों की भरमार हो गई और उदार दल इन परिस्थितियों के उपयुक्त नहीं था । वे किसी मध्यम मार्ग को अपनाना चाहते थे । पर सकटकालीन परिस्थितियों में इससे काम नहीं चलता ।

युद्ध के पहले उदार दल भी प्रायः सभी वर्गों से अपने सदस्यों, सहयोगियों और समर्थकों को पाता था । बड़े व्यवसायी वर्ग में थोड़े, छोटे दूकानदारों में अधिकतर तथा छोटे शहरों के व्यापारी वर्ग, और कृषक वर्ग की भी प्रयाप्त संख्या उदार दल के समर्थकों में थी । शहरों के श्रमिक वर्गों की काफी संख्या पहले उदार दल के समर्थकों में थी पर अब मजदूर दल के उद्भव और विकास से उसकी तरफ अधिक झुकाव हो गया है ।

मजदूर दल का आधार स्तम्भ ट्रेडयूनियन की सदस्यता है । ग्रेट ब्रिटेन के सभी श्रमिक जो यूनियन के सदस्य हो गये हैं वे मजदूर दल के समर्थक हैं । समाजवादियों का समर्थन भी मजदूर दल को प्राप्त है । सब से छोटे ( निचले ) सामाजिक और आर्थिक श्रेणी के लोग मजदूर दल में अधिक हैं । परन्तु इसके नेतागण तथा बौद्धिक वर्ग के लोग ऊँचे वर्ग से भी आते हैं । मजदूर दल में भी काफी विभिन्न पेशों में काम करने वाले, विद्वान, सरकारी नौकरी करने वाले, कुछ पूँजीपति और लार्ड भी हैं । स्त्रियों में इसका विशेष प्रभाव है विशेषतः

उन स्त्रियों में जिन्हें नूतन मत प्रदान का अधिकार मिला। सहकारी समिति जैसी सस्थाओं से भी इसको समर्थन है। १९३१ में पार्टी के अन्तर्गत फूट हो जाने के बाद मजदूर दल का झुकाव अधिकतर समाजवाद की तरफ हुआ। आर्थिक पुनर्निर्माण शनैः शनैः हो जैसी भावना मजदूर दल से समाप्त हो गयी।

युद्ध के पहले स्काटलैण्ड और वेल्स अधिकतर उदार दल का समर्थक था। परन्तु अब इन प्रदेशों के व्यावसायिक क्षेत्रों में मजदूर दल का काफी प्रभाव हो गया है। उत्तरी आयरलैण्ड अब भी अधिकतर अनुदार है। इंग्लैण्ड में भी कुछ क्षेत्र अधिकतर अनुदार दल के समर्थक हैं और दूसरे मजदूर दल के। उत्तरी इंग्लैण्ड और मध्य प्रदेश अधिकतर मजदूर दल के पक्ष में रहा है। दक्षिण और पूरब अनुदार दल के पक्षपाती रहे हैं।

परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि ग्रेट ब्रिटेन राजनीतिक दलों के रूप में बँटा हुआ है। हर भाग में प्रत्येक दल के समर्थक हैं। इसी तरह प्रत्येक जीवन के क्षेत्र से प्रत्येक दल के समर्थक मिलते हैं। केवल कुछ क्षेत्रों में किसी विशेष दल के समर्थक विशेष हो जाते हैं। पूजीपति वर्ग तथा जमींदार (लार्ड) वर्ग में अधिक प्रभाव अनुदार दल का और श्रमिक वर्ग विशेषतः मिलों और कारखानों में काम करने वाले मजदूर, मजदूरदल के समर्थक हैं।

किसी भी राजनीतिक दल में चार तरह के लोग होते हैं। स्थायी, सहायक, स्वयंसेवक और वैतनिक सेवक भी दल में पाये जाते हैं। कुछ ऐसे भी रहते हैं जो केवल अनुसरण करना जानते हैं। वे नेता नहीं हो सकते। सक्रिय कार्य कर्ता नहीं बन सकते। पर पीछे चलने के लिये सदैव तत्पर रहते हैं। स्थायी सदस्यों की संख्या ग्रेट ब्रिटेन में अमेरिका की तरह बहुत नहीं है। यहाँ साधारण निर्वाचन किसी ठोस और निश्चित कार्यक्रम के आधार पर होता है। राजनीतिक दलों के किसी महत्वपूर्ण प्रश्न पर विभिन्न मतों या रुखों पर ही चुनाव लड़ा जाता है। अमेरिका में तो कभी कभी ऐसा हो जाता है कि निर्वाचन के समय विभिन्न दलों के सामने न कोई प्रश्न और न कोई समस्या ही रहती है। नेताओं को किसी तरह प्रश्न खड़ा करना पड़ता है।

इंग्लैण्ड में तो प्रायः महत्वपूर्ण विषय ही चुनाव की आवश्यकता प्रस्तुत कर देते हैं। महत्वपूर्ण समस्याओं के उल्लंघन में कभी कभी तीन वर्ष में तीन बार चुनाव होता है। १९२२-२४ में ऐसा ही हुआ। इसलिए ब्रिटेन में पार्टी के आधार पर समाज या जनता का विभेद नहीं हो सकता। एक अंग्रेज किसी

प्रश्न पर अपने निश्चय या झुकाव के अनुसार ही वोट देता है। किसी भी स्थान में दलों के प्रति झुकाव या समर्थन का अधिकतर प्रश्न नहीं होता। १९२३ में अनुदार दल को साढ़े पाँच मिलियन वोट मिले। १९२४ में आठ मिलियन वोट मिले।

तीनों ब्रिटिश राजनीतिक दलों में कुछ आधारभूत सिद्धान्तों में एकता है। यों तो पहले मजदूर दल राजतन्त्र का विरोधी था पर धीरे-धीरे राजतन्त्र को समाप्त करने की भावना समाप्त हो गयी है। अतः राजतन्त्र को रखना चाहिए या नहीं इस पर करीब करीब सभी दल एकमत हैं। ब्रिटिश कामनवेल्थ को रखने और आपसी सहयोग बढ़ाने की भावना सभी दलों में है। अनुदार दल कुछ विशेष रूप से साम्राज्यवादी भी है। साधारणतः इस समय तीनों दल में परराष्ट्र नीति और औपनिवेशिक नीति में मतभेद नहीं है। मजदूर दल के परराष्ट्र मन्त्री अर्नेस्ट बेबिन की नीति को चर्चिल ने अपने भाषणों में समर्थन किया है। परराष्ट्र तथा औपनिवेशिक नीति के सम्बन्ध में दल गत भेद नहीं है।

प्रथम और द्वितीय विश्वयुद्ध के बीच में तीन सयुक्त मन्त्रि-मण्डल और दो मजदूर मन्त्रि-मण्डल रहा है। इस काल में ब्रिटिश परराष्ट्र नीति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। द्वितीय महायुद्ध के बाद मजदूर दल के पदारूढ होने पर भारत, बर्मा और लङ्का को स्वाधीनता प्राप्त हुई। इसमें ब्रिटिश राजनीतिक दलों में काफी मतभेद था। इसमें सन्देह नहीं कि चर्चिल और उनके समर्थकों को एशिया के इन भागों को स्वतन्त्र करना ठीक नहीं मालूम होता था पर कोई विशेष विरोध नहीं हुआ। भारतीय स्वतन्त्रता विधेयक के पास होने में साधारण सभा में विरोधी दल ने कोई अब्झा की नीति नहीं अपनाया। विरोधी दल यदि विरोध करने पर तैयार हो जाता तो लार्ड सभा में उक्त विधेयक के पारित होने की कम आशा रहती। तीनों ब्रिटिश दलों ने पुराने राष्ट्र-सभ और द्वितीय महायुद्ध के बाद सयुक्त राष्ट्र सभ को स्वीकार किया और सहयोग दिया।

बहुत वर्षों तक ग्रेट ब्रिटेन के चुनाव में आयरिश प्रश्न पर काफी मतभेद तथा कङ्कुवापन हो जाता था। पर सभी दलों ने आयरिश सन्धि को स्वीकार कर लिया और सभी उसके अनुसार कार्य करने को बचन बद्ध मानते हैं। पर उत्तरी आयरलैण्ड का प्रश्न अभी तक सुलझा नहीं है। उस प्रश्न को लेकर कभी सघर्ष या मतभेद हो सकता है।



अब इस समय उदार दल की स्थिति खतरे में है । १९५० के निर्वाचन में चार सौ उदार दल के उम्मीदवारों में प्रायः सभी हार गये । केवल सात या आठ व्यक्ति निर्वाचित हो सके । अतः उदारदल समाप्तप्राय हो गया । कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभाव नहीं के बराबर है । इस पार्टी ने भी सौ उम्मीदवार खड़े किये थे । पर सभी हार गये ।

पुनः इङ्ग्लैण्ड में दो ही दल प्रमुख रह गये । अनुदार दल और मजदूर दल ही क्षेत्र में रह गये हैं । अब प्रश्न समाजवाद और इसके विरोध का है । जो हो इङ्ग्लैण्ड का मजदूर दल ग्रेट ब्रिटेन में समाजवादी कामनवेल्थ की स्थापना के लिये बचनबद्ध है और उसका अन्तिम ध्येय वही है ।

सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था को नये रूप से परिवर्तित करना इनका मुख्य कार्यक्रम है ।

इस नये कार्यक्रम का आधार वैधानिक होगा । मजदूर दल हिंसात्मक पद्धति में विश्वास नहीं करता । वे पार्लमेण्टरी प्रणाली तथा प्रचार के द्वारा समाजवादी व्यवस्था कायम करेंगे । मजदूर दल का साधारण सभा में बहुमत होने पर वे राष्ट्रीयता के आधारभूत व्यवसायों का राष्ट्रीयकरण करेंगे । इसमें कृषि, कोयले की खाने, लोहे और स्टील के कारखाने, जल-साधन का प्रयोग, विद्युत शक्ति, रेलरोड तथा अन्य यातायात के साधन, बैंकिंग और अन्य तत्सम्बन्धी सस्थाओं के राष्ट्रीयकरण का उद्देश्य घोषित है । इन सब का नियन्त्रण और प्रबन्ध एक बोर्ड या कमिशन के द्वारा होगा । बोर्ड या कमिशन कैबिनेट के एक मन्त्री के प्रति उत्तरदायी होगा । जो व्यवसाय या लोकसेवा सम्बन्धी साधन सरकारी नियन्त्रण में नहीं आते, उनके सम्बन्ध में भी ऐसे कानून पास होंगे जिससे मजदूरों को प्रबन्ध और नियन्त्रण में भाग मिल सके । सामाजिक सरक्षण की सुविधाओं को अधिक मात्रा में प्रसार करने का भी कार्य क्रम है जैसे - वृद्धावस्था में पेन्शन, बेकारी का इन्ड्योरेन्स तथा स्वास्थ्यइन्ड्योरेन्स इत्यादि । अनिवार्य शिक्षा की अवस्था सोलह वर्ष करना चाहते हैं तथा उस अवस्था तक निशुल्क शिक्षा कर देने का कार्यक्रम है । व्यवसायों के राष्ट्रीयकरण में मजदूर दल व्यक्तिगत सम्पत्ति को बिना मुआवजा दिये हुए लेना नहीं चाहता ।

इङ्ग्लैण्ड में कम्युनिस्ट पार्टी भी है । यह सर्वहारा वर्ग के अधिनायकतन्त्र स्थापित करने की घोषणा करता है । व्यक्तिगत सम्पत्ति पर राज्य के द्वारा अधिकार कर लिया जायगा । परन्तु इसकी सदस्यता और प्रचार बहुत अधिक नहीं है ।

एक फासिस्ट पार्टी भी है। इसे फासिस्टों की यूनियन या फासिस्ट सघ कहते हैं। सर ओसवाल्ड मोसले इसके नेता हैं। कुछ दिन इसकी सदस्यता बहुत बढ़ी पर अब इसकी लोकप्रियता समाप्त हो गयी है।

१८३२ के पालमेण्टरी सुधार नियम के बाद से मतदाताओं की संख्या बढ़ गई। राजनीतिक नेताओं को ऐसा प्रतीत हुआ कि संगठन और उनका निर्वाचन में सफलता या असफलता नये मतदाताओं के नाम रजिस्टर में चढवाने और उनमें प्रचार करने से ही होगी। अतः देशभर में "रजिस्ट्रेशन सोसाइटियों" बन गईं और कुछ समय बाद ये ही स्थानीय पार्टीसघटन के रूप में परिणत हो गईं। प्रारम्भ में तो स्थानीय पार्टीसघटन उम्मीदवारों को मनोनीत नहीं करता था। लोग स्वयं उम्मीदवार होते थे या कुछ प्रभावशाली व्यक्ति किसी अच्छे व्यक्ति को किसी निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा करते थे।

कुछ समय बाद स्थानीय सघटनों ने काउण्टी, बरो ( शहर ) या वार्ड के अपनी पार्टी के सभी सदस्यों को अपने सघटन में सम्मिलित किया। इस कार्य को सबसे पहले उदारदल वालों ने वरमिंघम में किया था। वहाँ पर प्रत्येक वार्ड के उदार वाले सदस्यों ने एक गुप्त समिति या कौंसिल में मिलकर एक वार्ड समिति का निर्माण किया। इस वार्ड समिति ने कुछ दिनों बाद शहर के केन्द्रीय सगठन के लिये डेलिगेट चुनना शुरू किया। यह केन्द्रीय सगठन वरमिंघम के सभी उदार दलीय मतदाताओं की प्रनिनिधि सस्था थी। इस केन्द्रीय सगठन की एक साधारण या कार्यकारीसमिति भी थी जिसने उदारदलीय उम्मीदवारों पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर लिया और उनके निर्वाचन कार्यों को बढ़ाने और सुचारु रूप से चलाने का कार्य भी उठा लिया। पार्टी सघटन की वरमिंघम व्यवस्था बहुत ही सफल सिद्ध हुई। उदारदल वालों ने अपने शहर की तीनों जगहों पर कब्जा कर लिया अर्थात् वरमिंघम से तीन सदस्य चुने जाते थे जिनमें तीनों उदारदल के ही लोग चुने गये। इस सघटन ने म्युनिसिपल काउन्सिल पर भी कब्जा कर लिया। इसके उम्मीदवारों की सफलता म्युनिसिपल निर्वाचन में भी हुई। इस सगठन की व्यवस्था का प्रभाव अन्य शहरों में भी पडा। अन्य स्थानों में भी उदारदलवालों ने ऐसा ही सघटन स्थापित किया। अनुदारदलवालों ने भी इसका अनुकरण किया। बहुत से नेताओं ने इसका विरोध किया कि यह अमेरिकन दङ्ग है और ब्रिटेन में भी इसकी बुराइयाँ फैल जायेगी। परन्तु

‘कौकस’ और ‘कनवेनसन’ के प्रयोग से इंगलैण्ड के राजनीतिक जीवन में कोई विशेष बुराई नहीं आई। उदारदलवालों के इस व्यवस्था के अपनाने के कारण अनुदारदलवालों को भी अपनी शक्ति के सघटन के लिये करना पड़ा।

इसके बाद दोनों दलों ने एक-एक राष्ट्रीय सघटन स्थापित किया। स्थानीय पार्टी सगठन राष्ट्रीय सघटन से संयुक्त पार्टियों का राष्ट्रीय सघटन हो गये। एक दल के राष्ट्रीय सघटन का नाम “नेशनल कङ्गरेटिव यूनियन” या राष्ट्रीय अनुदार मंच हुआ। दूसरे दल का नाम “नेशनल लिबरल फेडरेशन” या राष्ट्रीय उदारवादी मंच पड़ा। उस समय राष्ट्रीय सघटन का कार्य स्थानीय सस्थाओं को नियन्त्रित करना या स्थानीय सस्थाओं द्वारा उठाये गये उम्मीदवारों के ऊपर केन्द्रीय सघटन की राय देना इत्यादि नहीं था। बल्कि उनका उद्देश्य था केवल मार्ग प्रदर्शन, सहायता और स्थानीय सघटनों को प्रोत्साहन प्रदान करना जिससे उनका कार्य और प्रभावकारी हो। पर बाद में केन्द्रीय सघटन अपनी-अपनी पार्टियों के कार्यों को निर्देश करने का कार्य करने लगा। प्रत्येक दल ने अपना एक केन्द्रीय कार्यालय स्थापित किया और उसमें वैतनिक कर्मचारी रखे गये। केन्द्रीय कार्यालय अपने अपने स्थानीय सघटनों से अपना सदैव सम्पर्क रखने लगे। स्थानीय समितियों के सगठन और कार्य प्रणाली के लिये केन्द्रीय कार्यालय से आदेश और नियम बनाकर भेजे जाते थे। कुछ स्थानों में स्थानीय सघटनों को वैतनिक सघटन कर्ता भी दिये गये। निर्वाचन के समय केन्द्रीय सघटन ने देश भर में निर्वाचन कार्य को चलाने के लिये चन्दा एकत्र करने का भार उठाया। जिन स्थानों में प्रचार के वक्ताओं की जरूरत होती थी वहाँ वक्ता भेजे जाते थे। बाद में जिन स्थानों में स्थानीय उम्मीदवार शक्तिशाली नहीं होता था वहाँ केन्द्र की तरफ से उम्मीदवार भेजने या खड़ा करने की पद्धति निकल पड़ी।

स्थानीय सघटन की तरफ से केन्द्र द्वारा मनोनीत बाहरी व्यक्ति के प्रति कोई असन्तोष नहीं होता था। जो व्यक्ति केन्द्र के द्वारा भेजा जाता था वह व्यक्ति ऐसा ही होता था जो राष्ट्रीय सघटन के केन्द्रीय कार्यालय में पहले कार्य कर चुका रहता है। बल्कि कभी कभी स्थानीय सघटन कोई अच्छा उम्मीदवार माँगते थे जो खूब अच्छी तरह से बोल सकता हो और अपने निर्वाचन का खर्च भी देने में समर्थ हो। यह प्रथा अभी तक इङ्गलैण्ड में है। और पार्लमेण्ट के बहुत से प्रसिद्ध वक्ता और सदस्य हुए हैं जो किसी दूसरे

निर्वाचन क्षेत्र से खड़े हुए और सफलता पाकर प्रसिद्ध हुए। इस तरह केन्द्रीय सघटन का प्रभाव बढ़ता जा रहा है। अनुदार दल का प्रधान अधिकार कङ्करवेटिव कान्फ्रेंस में निहित है जिसका सगठन स्थानीय पार्टी सघटन के डेलिगेटों से होता है। उदार दल और मजदूर दल भी अपना अपना राष्ट्रीय कान्फ्रेंस करते हैं। उदार दल वाले उसे कान्फ्रेंस नहीं कहते बल्कि कौंसिल कहते हैं। प्रत्येक दल का राष्ट्रीय कान्फ्रेंस वर्ष में एक बार होता है। इस कान्फ्रेंस का मुख्य कार्य कुछ पार्टी के पदाधिकारियों को चुनना, समितियों का निर्माण तथा कुछ अच्छे अच्छे भाषणों तथा नीति निर्धारण तक रहता है। इसके द्वारा पार्टी के कार्यकर्ता वर्ष में एक बार मिलते हैं। विचारों का आदान-प्रदान होता है तथा पार्टी का प्रभाव कायम रहता है। प्रत्येक दल का नेता साधारण सभा के उक्त दल के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। कान्फ्रेंस के द्वारा नहीं।

प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रायः एक मजदूर सभा है। मजदूर सभा में प्रत्येक उत्पादक चाहे वह दिमाग से काम करने वाला हो या हाथ से काम करने वाला हो वार्षिक फीस देकर सदस्य हो सकता है। सदस्य होने की फीस बहुत थोड़ी है। प्रत्येक मजदूर सभा या सघ अपने क्षेत्र के उम्मीदवार को मनोनीत करता है। एक राष्ट्रीय मजदूर कान्फ्रेंस भी है। जिसकी बैठक प्रति वर्ष किसी न किसी स्थान में होती है। कान्फ्रेंस के द्वारा नियुक्त एक राष्ट्रीय प्रबन्धकारिणी समिति है। एक केन्द्रीय कार्यालय भी लन्दन में है। इसी कार्यालय से राष्ट्रीय प्रबन्धकारिणी पार्टी के कार्य का संचालन करती है। अन्य पार्टियों की तरह यह केन्द्रीय सगठन भी इन कार्यों को करता है—उम्मीदवारों को चुनना, वक्ताओं को प्रचारार्थ भेजना, पार्टी का साहित्य भेजना, जिन स्थानों में धन की सहायता चाहिये वहाँ भेजना, पार्टी के समाचारपत्रों की सहायता करना इत्यादि। ब्रिटिश मजदूर दल सभी पार्टियों की अपेक्षा अधिक सगठित है।

पार्टियों के कुछ सहायक अंग भी हैं। अनुदार दल के प्रचार के लिये एक “प्रिमरोजलीग” है। इसीतरह लण्डन में एक कार्लटन क्लब भी है। एक राष्ट्रीय लिबरल क्लब, नेशनल रिफार्म यूनियन तथा नौजवान लिबरलों की नेशनल लीग है।

इसी तरह फेब्रियन सोसाइटी ने अपने कार्यों से मजदूर दल की बड़ी सहायता की। प्रारम्भिक अवस्था में फेब्रियन सोसाइटी ने बहुत सेवा की। मजदूर आन्दोलन में ट्रेडयूनियन कांग्रेस ने बहुत बड़ा कार्य किया है। लण्डन में पार्टी के सामाजिक केन्द्र के रूप में 'नेशनल लेबर क्लब' है। निर्वाचन के पहले सभी सस्थाये अधिकतर सामाजिक सघटन के रूप में कार्य करती हैं। पर निर्वाचन के आने पर ये प्रचार कार्य करती हैं।

मजदूर दल ने पाटा सघटन में विनय और नियम का ध्यान दिया है। नियम तोड़ने वालों के लिये पार्टी में कोई स्थान नहीं रहता। मजदूर दल के उम्मीदवार होने के लिये पार्टी के राष्ट्रीय प्रबन्धकारिणी से स्वीकृति लेना आवश्यक है। मजदूर दल ने पार्टी के सघटन कार्य में तथा पार्टी के कोष के लिए धनसंचय करने में लोकतान्त्रिक पद्धति अपनायी है।



## न्याय-विभाग

यूरोप और एशिया की सामाजिक स्थिति भिन्न २ है। यूरोप ने अधिकतर संसार के अन्य देशों को सामाजिक व्यवस्था, न्याय व्यवस्था तथा राज्य व्यवस्था की रूपरेखा दी। न्याय व्यवस्था की दृष्टि से रोम ने जगत् के बहुत बड़े हिस्से को रोमनविधि दी। इंग्लैण्ड ने पार्लामेण्टरी शासन व्यवस्था के साथ-साथ न्याय-व्यवस्था में भी एक अपनी नई देन दुनिया को दी। वह है “कामन ला” की प्रथा। इसे साधारण विधि भी कह सकते हैं।

प्रत्येक अंग्रेज अपने ‘साधारण विधि’ नियम के लिये गौरव मानता है। नार्मन विजय के पूर्व से ही यह प्रथा चली आ रही है। साधारण विधि के नियम का अर्थ वैध प्रथाएँ हैं जो सारे इंग्लैण्ड में साधारणतः प्रचलित हैं। इन अलिखित प्रथाओं की सख्या कोई अधिक नहीं है और कभी २ ठीक भी नहीं मालूम होती कि क्या है। अतः समय-समय पर राजा, विटान के अधिवेशन में इन प्रथाओं को निश्चित करता या घोषित करता था। नार्मन विजय के बाद भी इन सामान्य प्रथाओं की वृद्धि हुई और इनके अर्थ समझने में भी कठिनाइयाँ होने लगी। जब कोई मुकदमा राजा के न्यायाधीशों के समक्ष आता था तो वे सामान्य प्रथा को जानने और उसके अनुसार निर्णय देने की कोशिश करते थे। इस तरह एक न्यायाधीश का निर्णय दूसरे के लिये उदाहरण बन गया। धीरे २ सामान्य प्रथाओं के आधार पर न्यायाधीशों के निर्णय से साधारण विधि का विकास हुआ। इसे राज्याधिपति<sup>1</sup> ने नहीं निर्माण किया और न ससद ने पारित किया। परन्तु राज्याधिपति के न्यायाधीशों के द्वारा इन साधारण विधियों का प्रयोग परिनियत<sup>2</sup> विधि की तरह होता है।

कुछ समय बाद “साधारण विधियों” पर बड़े २ जुरिस्टों की टिप्पणियाँ निकलीं। साधारण विधि की टिप्पणी लिखनेवालों में ग्लैनविल, ब्लैकस्टोन, लिटलटन, फिजवर्ट, हेल और कोक—सुप्रसिद्ध हैं। ये टिप्पणियाँ विधि के रूप में नहीं हैं। लेखकों ने विधियों को एक जगह सञ्चित करके उनका अर्थ बतलाया ताकि उसके जानने और समझने में सुगमता हो।

साधारण विधि धीरे २ पूर्वभावी निर्णयों के आधार पर विकसित होती गयी। इसका विकास न्यायाधीशों के निर्णय और अभिलेखों के द्वारा हुआ। यह किसी विधान सभा द्वारा पारित नहीं है। यह प्रथाओं के आधार पर

विकसित विधि है। इसे न्यायधीशों द्वारा निर्मित विधि भी कह सकते हैं क्योंकि अधिकतर विधियाँ न्यायालयों के निर्णय के ऊपर ही अवलम्बित हैं।

साधारण विधि का एक प्रतिद्वन्द्वी परिणियत विधि है। गत सात आठ सौ वर्षों में सभ्यता के विकास और आवश्यकता की माँग के अनुसार इंग्लिश पार्लामेण्ट ने अगणित कानून बनाये। पार्लामेण्ट देश की सामान्य आवश्यकता के लिये किसी भी पुराने साधारण विधि को परिवर्तित कर सकती है और परिवर्तन हुए भी हैं। कितने कानून इसलिये भी पास हुए हैं कि 'साधारण विधि' की त्रुटि को दूर करना अथवा कुछ अनावश्यक पुरानी प्रथाओं को समाप्त करना आवश्यक था। जब पार्लामेण्ट की विधि और साधारण विधि में सवर्ष हो जाय तो वैसा अवस्था में पार्लामेण्टरी विधि श्रेष्ठ समझी जायगी।

फिर भी इस समय इंग्लिश न्यायालयों में "व्यवहार विधि"<sup>१</sup> में अधिकनया साधारण विधि का ही प्रयोग होता है।

साधारण विधि और पार्लामेण्टरी विधि के अतिरिक्त अंग्रेजी न्यायालय एक और विधि का प्रयोग करती हैं जिसे 'चान्सरी' या 'इक्विटी' इक्विटी<sup>२</sup> कहते हैं। कुछ लोगों का ख्याल है कि 'चान्सरी' का अर्थ 'चान्स' या अवसर से है। यह बिल्कुल गलत अर्थ है।

'चान्सरी' और 'इक्विटी' दोनों एक ही अर्थ में प्रयोग होते हैं। कानून और 'इक्विटी' दोनों का ध्येय या आदर्श न्याय करने से है। पर दोनों के क्षेत्र में थोड़ा भेद है और कार्य-विधि में भी भेद है।

इसकी उत्पत्ति ज्ञानटाजेनेट राजाओं के पूर्व हुई। अर्थात् इसका प्रारम्भ नार्मन राजाओं के समय में हो गया था।

'चान्सरी' की उत्पत्ति इस सिद्धान्त का आधार उस प्राचीन सिद्धान्त में है जो यह मानता था कि राजा गलती नहीं करता। वही विधि और न्याय का स्रोत है। राजा राज्य के वैधानिक राज्याधिपति होने के कारण कानूनों की क्रूरता, काठिन्य या हृदयहीनता को न्याय की दृष्टि से कम कर सकता है। इसलिये जब कभी किसी वादी को यह प्रतीत होता था कि साधारण विधि के अनुसार उसे न्याय की प्राप्ति नहीं होगी तो वह राज्याधिपति के पास हस्तक्षेप के लिये आवेदन करता था। वह राजा से प्रार्थना करता था कि उसके सकटों की सुनवाई हो क्योंकि साधारण न्यायालय में उसे न्याय नहीं मिलेगा।

1 Civil law अर्थात् civil law में Common law ही चलता है।

2 Equity

प्रारम्भ में इस तरह के आवेदन-पत्र राजा के हस्तक्षेप के लिये ऐसे ही विषयों पर होते थे जिनके लिये साधारण विधि में कोई गुजाइश नहीं होती थी या बहुत कम गुजाइश थी और न्यायाधीशों के लिये किसी गलती के परिमार्जन का रास्ता नहीं था।

इस प्रणाली के प्रारम्भिक विकास में राजा स्वयं आवेदन पत्रों पर विचार करता था या स-परिषद् निर्णय करता था। पर ऐसे आवेदन पत्रों की कमी नहीं थी। उसके लिये सभी आवेदन पत्रों को स्वयं देखना और उस पर निर्णय देना कठिन होने लगा। अन्त में राजा ने आवेदन पत्रों को देखने और उन पर राय देने के लिये अपने एक प्रधान सेक्रेटरी या चान्सलर को देना शुरू किया। चान्सलर उस समय विशाप या कोई अन्य चर्च का बड़ा अधिकारी होता था और ऐसा मान लिया गया था कि ऐसे व्यक्ति को यह अवश्य मालूम होगा कि मनुष्य मनुष्य के बीच किस ढंग से न्याय होना चाहिए। वह राजा की भावना (चैतन्य बुद्धि) का सरञ्जक कहा जाता था। पर कुछ समय बाद चान्सलर के लिये भी यह कठिन हो गया कि वह अकेले इस कार्य को कर सके। अतः चान्सलर के सहायक नियुक्त हुए। इस प्रकार चान्सरी एक पृथक् नियमित न्यायालय के रूप में बन गयी। इसे “चान्सरी अदालत” कहते हैं। क्रमशः इस न्यायालय के निश्चित नियम और कार्य-विधि का भी निर्माण हुआ।

इस तरह इङ्ग्लैण्ड में न्याय शास्त्र की तीन शाखायें हैं—(१) साधारण विधि, (२) परिनियत विधि, (३) इक्विटी। ये तीनों शाखायें राज्य के कानून हैं। तीनों का उद्गम स्रोत राज्याधिपति के अधिकार से है। साधारण विधि राज्याधिपति के न्यायालयों द्वारा घोषित राज्य की प्राचीन परम्परा या प्रथाएँ हैं। परिनियमित विधि “राजा” के द्वारा पार्लैमेण्ट में पारित विधि है।

दोनों के कार्य-विधि में भेद है। चान्सरी अदालत साधारण न्यायालय की परम्परा को नहीं मानती। इक्विटी का सम्बन्ध फौजदारी के मुकदमों से नहीं है। सभी फौजदारी मुकदमे साधारण न्यायालय में जाते हैं। इक्विटी के अधिकार क्षेत्र में बहुत कम दीवानी के मुकदमे आते हैं। बहुत से दीवानों के मुकदमे साधारण कानून के नियमों में आ जाते हैं अथवा परिनियमित विधि की धाराओं से शासित होते हैं। कुछ तो ऐसे विषय हैं जो केवल इक्विटी के नियमों से ही शासित होते हैं जैसे किसी ट्रस्टी के ट्रस्ट सम्पत्ति का प्रबन्ध। कभी कभी इक्विटी और कानून दोनों के अन्तर्गत फैसला हो सकता है। ऐसे



विषयों में सम्मिलित अधिकार क्षेत्र है। साधारणतः इक्किटी कानून का ही अनुसरण करती है। अर्थात् इक्किटी कानून के निर्णय में कोई हस्तक्षेप नहीं करती जब तक कानून का फैसला अपूर्ण न हो।

१८७५ के न्यायालय विधान के द्वारा कानून और इक्किटी दोनों एक ही अदालत के द्वारा शासित होते हैं। चान्सरी अदालत और साधारण विधि न्यायालय दोनों एक ही महा न्यायालय में मिला दिये गये। सुविधा के लिये महा न्यायालय भागों में बँटा हुआ है। चान्सरी डिविजन के क्षेत्र में वे सभी मुकदमों आते हैं जो १८७५ के पहले इक्किटी अदालतों द्वारा देखे जाने थे। चान्सरी डिविजन में इक्किटी के आधार पर ही फैसला नहीं दिया जाता बल्कि साधारण विधि के आधार पर भी फैसला होता है। दोनों पद्धतियों के मिला देने के बाद भी दोनों दो शाखाओं के रूप में हैं। इक्किटी एक पृथक् न्याय-शास्त्र की पद्धति है।

न्यायालयों का सघटन

ग्रेट ब्रिटेन का न्याय विभाग इस समय १८७३ से लेकर १९२५ तक के विविध

कानूनों के अनुसार सगठित है।

लार्ड चान्सलर की सिफारिश पर न्यायाधीशों की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है। लार्ड चान्सलर न्यायालय का सर्वोच्च पदाधिकारी है तथा 'राजा की आत्मा का संरक्षक' माना जाता है। शान्ति रक्षा के न्यायाधीश तथा काउण्टी न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर स्वयं करता है। अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति उसकी सिफारिश पर होती है। १७०१ के उत्तराधिकार नियम के अनुसार महान्यायालय के न्यायाधीश अपने सद्व्यवहार तक पदासीन रहेंगे और पार्लियामेंट की दोनों सभाओं के सम्मिलित प्रस्ताव पर ही 'क्राउन' के द्वारा हटाये जा सकेंगे। निम्न न्यायालयों के न्यायाधीश राजा की सदिच्छा के अनुसार ही पद धारण करते हैं। लार्ड चान्सलर उन्हें अयोग्यता अथवा भ्रष्टता के आधार पर पदच्युत कर सकता है। पर इस तरह की अपदस्थता बहुत ही कम होती है। इङ्ग्लैण्ड का न्याय विभाग स्वतन्त्र और निष्पक्ष है और उनके पद का स्थायित्व सुरक्षित है।

ग्रेट ब्रिटेन की अदालत तीन भागों में बँटी जा सकती हैं—( १ ) दीवानी अदालत ( २ ) फौजदारी अदालत ( ३ ) टोमिनियन और उगनिवेशों से आने वाली अपीलों की अदालत।

सक्षिप्त अधिकार क्षेत्र की अदालत या 'कोर्ट आफ समरी जुरिसडिक-  
सन'<sup>१</sup> सब से छोटी अदालत है। इसमें शान्ति  
फौजदारी अदालत रद्दा के न्यायाधीश या नगरों में मजिस्ट्रेट छोटे  
छोटे मुकदमों का फैसला करते हैं। इस अदालत  
से अपील क्वार्टर सेसन की अदालत में जाती है।

इन्हें काउण्टी अदालत कहते हैं। कुछ बड़े नगरों में क्वार्टर सेसन की  
अदालतें भी हैं। यह छोटी अदालत से अपील सुनती  
क्वार्टर सेसन की है और जो बहुत बड़े फौजदारी के मुकदमे नहीं हैं  
अदालत उन्हें देखती है। यदि कोई बड़ा फौजदारी  
का मुकदमा रहता है तो उसे असाइजेज में भी  
दिया जाता है।

एक तरह की सरकिट अदालत है। निश्चित अवधि पर हाइकोर्ट का एक  
न्यायाधीश प्रत्येक काउण्टी में आकर जूरी की सहायता  
असाइजेज<sup>२</sup> से फौजदारी के बड़े मुकदमों का फैसला करता है।  
लन्दन की मेट्रोपोलिटम क्षेत्र के लिये एक असाइज  
अदालत है जिसे "ओल्ड बेल्जी"<sup>३</sup> कहते हैं। असाइजेज में फौजदारी और दीवानी  
दोनों के मुकदमें देखे जाते हैं।

इस अदालत में इंग्लैण्ड के लार्ड प्रधान-न्यायाधीश और हाइकोर्ट के  
किंग्स बेंच डिबिजन के सभी न्यायाधीश होते हैं।  
'फौजदारी अपील की कानून के आधार पर या जहाँ कानून के अर्थ  
अदालत' इत्यादि से सम्बन्ध रखता हो ऐसे मुकदमों की  
अपील छोटी अदालतों से यहाँ सुनी जाती है।  
इसके निर्णय अन्तिम माने जाते हैं। परन्तु अटोर्नैजेनरल के सर्टिफिकेट के  
आधार पर यदि कोई मुकदमा किसी विशेष महत्वपूर्ण कानूनी प्रश्न से सम्ब  
न्धित है तो लार्डसभा में अपील के रूप में जाता है।

दीवानी अदालतें (क) सक्षिप्त अधिकार क्षेत्र की अदालतों छोटे  
छोटे मुकदमों का फैसला करती हैं।

(ख) काउण्टी अदालत—जब किसी दीवानी के मुकदमों में बड़ी रकम

1 Court of Summary Jurisdiction

2 Assizes 3 Old Bailey 4 Court of Criminal Appeal

का प्रदन नहीं रहता तो वह काउण्टी अदालत देखती है। इस अदालत में लार्ड चान्सलर द्वारा नियुक्त न्यायाधीश फेसला करते हैं।

( ग ) हाइकोर्ट या महान्यायालय—दो या दो से अधिक न्यायाधीशों की हाइकोर्ट बेंच छोटी अदालतों की अपील तथा बड़ी रकमों से सम्बन्धित मुकदमों को देखती है।

( घ ) अपील-अदालत—हाइकोर्ट से अपील अपील-अदालत में जाती है। अपील अदालत में एक साथ पाँच न्यायाधीश बैठते हैं जिन्हें अपील के लार्ड जस्टिसेज कहते हैं। उसमें हाइकोर्ट के भी न्यायाधीश रहते हैं। लार्ड चान्सलर इसका अध्यक्ष होता है।

( ङ ) अपील-अदालत के निर्णय या आदेश की अपील लार्ड सभा में जाती है।

### सर्वोच्च न्यायालय

इसमें दो भिन्न अदालतें हैं। ( १ ) हाइकोर्ट और ( २ ) कोर्ट आफ-अपील।

हाइकोर्ट छोटा सदन है और कोर्ट आफ-अपील बड़ा सदन है। हाइकोर्ट से अपील कोर्ट आफ-अपील में जाती है।

इसमें तीन डिविजन हैं। ( १ ) किंग्सबेच डिविजन ( २ ) चान्सरी डिविजन ( ३ ) “रिक्थ पत्र प्रमाण, तलाक ( विवाह विच्छेद ) हाइकोर्ट और नाविक डिविजन”। किंग्सबेच डिविजन में सत्रह न्यायाधीश होते हैं। लार्ड चान्सलर इसका अध्यक्ष होता है। प्रोबेट डिविजन में दो न्यायाधीश और एक अध्यक्ष होता है। हाइकोर्ट को बड़े फौजदारी के मुकदमों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र है।

उपनिवेश के गवर्नर जनरलों, गवर्नरों तथा हाइकोर्ट के न्यायाधीशों पर आरोपित अभियोगों किंग्सबेच डिविजन के द्वारा सुना जाता है। किसी भी संख्या तक के बड़े दीवानी मुकदमों में सुनने का प्रारम्भिक अधिकार हाइकोर्ट को प्राप्त है।

इसमें पाँच साधारण न्यायाधीश होते हैं जिन्हें अपील के लार्ड जस्टिसेज कहते हैं। हाइकोर्ट के तीनों डिविजन के तीन अध्यक्ष कोर्ट-आफ-अपील मास्टर-आफ-दि-रोल्स, और एक लार्ड-आफ-अपील इन-आरडिनरी भी रहते हैं। लार्ड चान्सलर

1 Court of Appeal

2 Probate, Divorce and Admiralty Division

अध्यक्ष होता है। हाईकोर्ट के फैसलों की सभी अपीलें सुनने का अधिकार है।

ग्रेटब्रिटेन और उत्तरी आयरलैंड के लिये सब से बड़ी अदालत लार्डसभा है। इसके प्रारम्भिक या मौलिक अधिकार क्षेत्र में कामन्स-लार्डसभा सभा द्वारा लाये गये महाभियोग ( इमपिचमेण्ट ) तथा लार्डों पर राजविद्रोह का अभियोग सुनने का अधिकार है। क्राउन के द्वारा नियुक्त लार्ड हाई स्टेवार्ड इन अभियोगों के समय लार्डसभा में अध्यक्ष का काम करता है। इसको अपील सुनने का भी अधिकार है। अपील सुनने के लिये कानूनी लार्ड ( उन्हे अपील के लार्ड भी कहते हैं ) तथा ऐसे लार्ड जो न्याय विभाग के ऊँचे पदों पर रह चुके हों बैठते हैं। सिद्धान्त में सभी लार्ड बैठ सकते हैं परन्तु व्यवहार में वे नहीं बैठते। अपील सुनने के लिये तीन लार्डों का रहना आवश्यक है। सभी सिविल और ऐसे क्रिमिनल मुकदमों की अपीलें जिसमें अटोर्ने जेनरल सर्टिफिकेट देते हैं कि इन मुकदमों में महत्वपूर्ण कानूनी अर्थ निहित है तो लार्डसभा में अपीलें आती हैं।

डोमिनियन, उपनिवेशों, मैनद्वीप, चैनेल द्वीप समूह, इंग्लैण्ड के चर्च कोर्टों से अपील प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति में प्रिवी कौंसिल की आती है। क्राउन के न्याय सम्बन्धी अवशेष अधिकारों न्याय सम्बन्धी के प्रयोग के लिये सन् १८३३ में इस समिति का निर्माण हुआ। इसमें सात व्यक्ति होते हैं। लार्ड चान्सलर, पुराने लार्ड चान्सलर, सात कानूनी लार्ड, उपनिवेशों के सर्वोच्च न्यायालय के अवकाश प्राप्त न्यायाधीश लोग इसमें रहते हैं। कोरम केवल तीन का होता है। इसका कार्य ( १ ) इंग्लैण्ड की चर्च अदालतों की अपीलें सुनना ( २ ) क्राउन के द्वारा भेजे गये किसी मत पर अपनी राय देना ( ३ ) ग्रेट ब्रिटेन के बाहर की सभी अदालतों की अपील सुनना। ( ४ ) इसमें अपील या तो अधिकार-क्षेत्र के कारण आती है या उपनिवेशों के सर्वोच्च न्यायालयों की विशेष स्वीकृति पर आती है।

यह समिति है। अदालत नहीं है। इसलिये केवल अपनी राय प्रकट करती है और राज्याधिपति ( राजा ) स-कौंसिल उसे स्वीकार करते हैं।

## स्थानीय शासन

लोकतन्त्र की बहुत कुछ सफलता का श्रेय स्थानीय स्वशासन पर निर्भर करता है ।

स्थानीय स्वायत्तशासन के क्षेत्र नागरिकता की प्रथम पाठशाला है ।

स्थानीय राजनीति में ही लोग स्वशासन की कला का प्रथम पाठ सीखते हैं । जो नागरिक अपने शहर और नगर का प्रबन्ध नहीं कर सकता वह देश का प्रबन्ध कहाँ तक कर सकता है । इंग्लैण्ड, अमेरिका और फ्रांस के बड़े बड़े राजनीतियों और पार्टियों के नेताओं ने पहले स्थानीय सस्थाओं में रह कर स्वशासन का प्रथम पाठ सीखा । बड़े बड़े प्रधान मन्त्री अपनी युवावस्था में वर्षा तक स्वायत्त शासन की स्थानीय सस्थाओं में सदस्य रहे, वहीं बोलना सीखा तथा सार्वजनिक कार्य में किस तरह उत्तरदायित्व वहन किया जाता है उसका अनुभव किया । इस तरह क्रमशः उनके राजनीतिक जीवन का विकास हुआ है । स्थानीय स्वशासन का महत्व लोकतन्त्र के लिये अत्यन्त गौरवपूर्ण है । स्थानीय स्वायत्त लोकतन्त्र की आधारशिला है ।

इंग्लैण्ड की स्थानीय स्वायत्तशासन प्रणाली का धीरे-धीरे विकास हुआ है । ( बहुत पुराने समय से ही ) शायर, इनड्रूड, टाउनशिप, बरोज आल्स-सैक्सनों के युग से चले आ रहे हैं । नार्मन विजय के बाद शायर बदल कर काउण्टी हो गये, इनड्रूड समाप्त हो गये, टाउनशिप मैनोर्टियर टाउन में परिणत हो गये । बरोज समय के अनुसार स्वतन्त्र हो गये और चार्टर्ड म्युनिसिपल्टी के रूप में बन गये । एक नया स्थानीय शासन का क्षेत्र धीरे २ तैयार हो गया । वह था पैरिश ।

इस तरह मध्यकालीन युग में तीन तरह के स्थानीय शासन के क्षेत्र थे— काउण्टी, बैरो, और पैरिश<sup>१</sup> । काउण्टी का शासन कार्य शान्तिरक्षक न्यायाधीशों के हाथ में था । उन्हें 'जस्टिसेज आफ दी पीस' कहते थे । इनका प्रधान कार्य शान्ति स्थापित रखना था । बाद में इन्हे और भी कार्य दिये गये । जैसे सड़कों और पुलों का बनाना, मरम्मत कराना, शान्ति रखना, गरीबों की रक्षा करना इत्यादि । 'जस्टिसेज' की नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती थी । बरोज या चार्टर्ड टाउन ( नगर ) बहुत ही सकीर्ण रूप से सघटित कारपोरेशनों के द्वारा शासित होते थे । इन बरोज या नगरों में स्वतन्त्र व्यक्ति ही वोट का अधिकारी था ।

१ काउण्टी का अर्थ एक शासकीय क्षेत्र से था । २ शहर । ३ छोटा नगर या गाँव ।

अठारहवीं सदी में व्यावसायिक क्रान्ति ने इंग्लैण्ड की जनसंख्या में बड़ा परिवर्तन किया। दिहाती क्षेत्र बिलकुल खाली हो गये। नये नये व्यावसायिक केन्द्र विकसित हुए। जिससे नये नियमों और सघटनों की आवश्यकता पड़ी। नये शहरों की संख्या बहुत बढ़ गई थी। उन्हें नये सुधार की अत्यन्त आवश्यकता थी। १८३५ में प्रथम कानून पाम हुआ जिसके द्वारा बरोज (शहरों) को स्थानीय स्वशासन का नया स्वरूप प्राप्त हुआ। इस कानून को म्युनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (१८३५) कहते हैं।

१८८८ के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट ने काउण्टी के शासन का पुनर्गठन किया। जसटिसेज आफ दि पीस के शासकीय अधिकार निर्वाचित काउण्टी काउन्सिल को दे दिये गये। पुन. १८९४ में डिस्ट्रिक्ट और पैरिश काउन्सिल्स ऐक्ट पास हुआ। इसके द्वारा बहुत तरह के विभिन्न विशेष डिस्ट्रिक्ट समाप्त करके एक में मिला दिये गये। इन्हे दिहाती और शहरी डिस्ट्रिक्ट के रूप में परिणत कर दिया गया। १९२९ में एक कानून पास हुआ जिसके अनुसार बहुत से जिले समाप्त कर दिये गये और कुछ एक में मिला दिये गये। १९३३ में एक नया स्थानीय स्वायत्त शासन का विधान बना जिसके अनुसार स्थानीय संस्थाओं के अधिकार और कार्य सघटित और निश्चित कर दिये गये।

इस तरह इंग्लिश स्थानीय शासन के विकास में क्रमशः १८३५, १८८८, १८९४, १९२९ और १९३३ के कानून बड़े ही महत्वपूर्ण रहे हैं।

इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन के पाँच प्रधान क्षेत्र हैं—(१) काउण्टी (२) बरो (शहर) (३) शहरी जिला (अरबैन) डिस्ट्रिक्ट (४) दिहाती जिला (रूरल डिस्ट्रिक्ट) (५) पैरिश।

सारा देश शासकीय काउण्टियों में बँटा हुआ है। इनकी संख्या बासठ है। काउण्टियाँ दिहाती और शहरी जिलों में बँट दी गई है। दिहाती-जिले दिहाती और शहरी पैरिशों में बँटे हुए हैं। जिस क्षेत्र को म्युनिसिपल चार्टर प्राप्त है उसे बरो कहते हैं। बड़े बरों (अर्थात् बड़े शहरों) को काउण्टी बरोज कहते हैं। ये स्वयं ही शासकीय काउण्टी हैं। लन्दन की एक विशेष सरकार है।

स्थानीय शासन का सबसे बड़ा क्षेत्र काउण्टी है। परन्तु काउण्टी के दो अर्थ हैं। एक ऐतिहासिक अर्थ में पुरानी काउण्टी जो ऑग्लैक्सन के युग में शायर थे। उनकी पुरानी सीमा आज भी वर्तमान है और उनकी संख्या बावन

है। पार्लमेण्ट के सदस्यों के चुनाव के लिये ये निर्वाचन क्षेत्र का काम करती हैं। न्याय के शासन की दृष्टि से 'जस्टिसेज आफ दी पीस' के अन्तर्गत हैं। प्रत्येक काउण्टी के लिये एक लार्ड लेफ्टिनेण्ट होता है। अब यह केवल मान का पद है। इसके साथ कोई शासकीय कार्य नहीं है। इसके लिये कोई काउण्टी काउन्सिल भी नहीं है।

शासन की दृष्टि से शासकीय काउण्टी का महत्व है। इन क्षेत्रों का निर्माण १८८८ के कानून के द्वारा हुआ। इनकी संख्या बासट शासकीय काउण्टी है। कुछ काउण्टियाँ तो पुरानी ऐतिहासिक काउण्टियों के सादृश्य हैं। अर्थात् दोनों की सीमाएँ एक ही हैं। पर कहीं २ दोनों पृथक् हैं। कितनी ही काउण्टियों में काउण्टी बरोज भी हैं। ये शहरी म्युनिसिपलिटियों हैं जो काउण्टी के अधिकार क्षेत्र के बाहर हैं। शहरी म्युनिसिपलिटि स्वयं ही एक काउण्टी होती है। अर्थात् उसे काउण्टी के अधिकार प्राप्त होने हैं। शहरी म्युनिसिपलिटि की संख्या निराली है।

शासकीय काउण्टी का शासन प्रबन्ध एक काउण्टी काउन्सिल के द्वारा होता है। इसमें एक चेयरमैन, कुछ आल्डर मेन और काउन्सिलर होते हैं। निर्वाचन की दृष्टि से एक काउण्टी कई निर्वाचन क्षेत्रों या डिस्ट्रिक्टों में बाँटी गई है। प्रत्येक निर्वाचन डिस्ट्रिक्ट से एक काउन्सिलर चुना जाता है। काउन्सिलर का कार्यकाल तीन वर्ष का होता है। म्युनिसिपल निर्वाचन के लिये जो मतदान का अधिकार है वही मतदान का अधिकार काउण्टी के मतदाताओं के लिये भी है। काउण्टी की जनसंख्या के अनुसार काउन्सिलरों की संख्या निश्चित होती है। काउन्सिलर ही आल्डर मेन का चुनाव करते हैं। काउन्सिलरों की संख्या के एक तिहाई आल्डर मेन चुने जाते हैं। अपने सदस्यों में से या बाहर से आल्डर मेन चुने जा सकते हैं। अपने सदस्यों में से आल्डर मेन हो जाने पर काउण्टी की सदस्यता समाप्त हो जाती है और विशेष चुनाव के द्वारा रिक्त स्थानों की पूर्ति होती है। आल्डर मेन छः वर्ष के लिये चुने जाते हैं परन्तु आधे हर तीसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। आल्डर मेन और काउन्सिलर एक ही साथ काउन्सिल में बैठते हैं और उन्हें समानरूप से बोट देने का अधिकार है। दोनों के कार्य या अधिकार में भेद नहीं है। आल्डरमेन का कार्यकाल केवल काउन्सिलरों की अपेक्षा अधिक रहता है। आल्डर मेन की पदवी से थोड़ी मर्यादा अधिक होती है। आल्डर मेन और काउन्सिलर दोनों

मिलकर काउण्टी चेरमेन चुनते हैं। काउण्टी चेरमेन अपने मे से या बाहर से भी चुन सकते हैं।

काउण्टी काउन्सिल प्रतिवर्ष कम से कम चार बार अवश्य बैठती है। इसके अधिकार कई तरह के हैं और अधिक भी हैं। यह दिहाती डिस्ट्रिक्ट काउन्सिल के कार्यों का निरीक्षण और नियन्त्रण करती है तथा काउण्टी की प्रमुख सबकों तथा पुलों को बनाना और उनकी मरम्मत कराना, काउण्टी में पुलिस का प्रबन्ध करना, सुधारगृह ( रिफारमेटरी ), पागलखाना, व्यावसायिक स्कूल तथा अन्य काउण्टी की इमारतों का प्रबन्ध, वृद्धावस्था की पेन्शन की व्यवस्था तथा काउण्टी की शिक्षा के लिये प्रमुख प्रबन्धक का कार्य करती है। पुलिस व्यवस्था एक सयुक्त स्थायी समिति के द्वारा होती है। इस समिति के सदस्य कुछ काउण्टी काउन्सिल के द्वारा तथा कुछ क्वार्टर सेसन की अदाकत के द्वारा नियुक्त होते हैं। यह समिति अपने कार्यों के लिए बिलकुल स्वतन्त्र है। केवल अपने कोष के कुछ भाग के लिये काउण्टी काउन्सिल पर निर्भर करती है।

काउण्टी कौन्सिल और उनकी समितियों का सम्बन्ध शासन के दिन प्रति दिन कार्यों से कोई सम्बन्ध नहीं रहता। उन्हें केवल साधारण नीति निश्चित करनी होती है। शासन का कार्य स्थायी पदाधिकारियों के द्वारा किया जाता है। इनकी नियुक्ति अराजनीतिक आधार पर होती है। कर्मचारियों में प्रमुख काउण्टी क्लर्क, कोषाध्यक्ष, सर्वेयर ( जिसका कार्य सबकों को बनाना और उन्हें ठीक रखना है ), स्वास्थ्य अफसर तथा अन्य आवश्यक व्यक्ति होते हैं। सिविल सरविस के नियमों के अनुसार इनका चुनाव काउण्टी कौन्सिल करती है। ये अपनी व्यक्तिगत योग्यता और विशेषता के आधार पर चुने जाते हैं।

प्रत्येक काउण्टी में दिहाती पैरिशों को मिला कर दिहाती जिले स्थापित किये गये हैं। एक काउण्टी में एक से अधिक जिले 'दिहाती जिल्ला' होते हैं। प्रत्येक जिले में मतदाताओं के द्वारा निर्वाचित एक जिला कौन्सिल होती है। जिल्ला कौन्सिल के मुख्य कार्यों में सफाई, जल का प्रबन्ध, तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य रक्षा है। इसके अन्य छोटे २ कार्य भी हैं। छोटी सबकों को बनवाना और उनकी मरम्मत, कुछ वस्तुओं के लिये लाइसेन्स की मजूरी देना इत्यादि है।



जब काउण्टी के किसी भाग में आबादी बहुत घनी हो जाती है तो काउण्टी कौन्सिल को यह अधिकार है कि वह 'शहरी जिले' का सघटन करे। मतदाताओं के द्वारा प्रत्येक पैरिश से एक कौन्सिलर डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल के लिये चुना जाता है।

डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल में आल्डरमेन नहीं होते। कौन्सिल अपने चेयरमैन का चुनाव करती है। यदि चाहे तो बाहर से भी किसी व्यक्ति को चेयरमैन चुन सकती है। दिहाती डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल का अपेक्षा शहरी डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल के कार्य और अधिकार अधिक हैं। क्योंकि शहरी डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल की समस्याएँ घनी आबादी के कारण भिन्न हैं। छोटी मढ़रों, इमारत, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य और लाइसेन्स की स्वीकृति इत्यादि उनके कार्य हैं।

शहर या बरो एक शहरी जिला है जिसे म्युनिसिपल चार्टर प्राप्त हो चुका है। करीब २७५ बरोज हैं। जिनमें कई हजारों शहरों की सख्या वाले शहरों से लेकर बड़े आबादी के भी शासन व्यवस्था शहर हैं। शासन के लिये एक बरो कौन्सिल या टाउन-कौन्सिल नाम की सस्था है। इस कौन्सिल में एक मेयर, कुछ आल्डरमेन तथा कौन्सिलर होते हैं। कौन्सिल का चुनाव बरो में रहने वाली जनता के द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। बड़े शहर ब्लाडों में विभाजित होते हैं और वाडा के द्वारा म्युनिसिपल कौन्सिल के लिये सदस्य चुने जाते हैं। किन्हीं दस मनदाताओं को उम्मीदवार मनोनीत करने का अधिकार है। निर्वाचन गुप्त मतदान के द्वारा होता है।

निर्वाचन के बाद कौन्सिलर अपनी सख्या की एक तिहाई अपने में से या बाहर से आल्डरमेन चुनते हैं। जितने आल्डरमेन सदस्यों में से चुने जाते हैं, उनकी जगह रिक्त समझी जाती है और उन रिक्त स्थानों के लिये विशेष निर्वाचन करना पड़ता है। आल्डरमेन छ वर्ष के लिये चुने जाते हैं। उन्हें कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। कौन्सिल की बैठको में साधारण सदस्यों के साथ बैठते हैं। कौन्सिल के प्रत्येक सदाय को वह कौन्सिलर हो या आल्डरमेन हो एक ही वोट होता है।

मेयर का चुनाव गृहर काउन्सिल के द्वारा होता है जिसमें आल्डर मेन और काउन्सिलर दोनों रहते हैं। काउन्सिल को मेयर चुनने में पूरी स्वतन्त्रता है। बाहर या कौन्सिल के सदस्यों में से ही मेयर चुने जा सकते हैं। मेयर केवल एक वर्ष के लिये चुना जाता है और पुन निर्वाचन हो सकता है। वह म्युनिसिपल कौन्सिल का अध्यक्ष होता है और सभी प्रश्नों पर उसे वोट देने का अधिकार है। उसे कोई शासन सम्बन्धी अधिकार नहीं होते। उसे नियुक्ति करने का कोई अधिकार नहीं है। कौन्सिल के प्रस्तावों पर उसकी स्वीकृति की जरूरत नहीं है। उसे कोई वेतन नहीं मिलता। यह कार्य एक प्रतिष्ठा का है। म्युनिसिपल कार्य में उसके द्वारा जो खर्च होता है उसे वह ले सकता है।

कौन्सिल ही शहर की सरकार है। स्थानीय शासन में शासन और विधि-निर्माण कार्य में कोई भेद नहीं है, कौन्सिल शासक और व्यवस्थापक दोनों है।

यह उपनियमों को बनाती है, स्थानीय कर निर्दिष्ट करती है, आय-व्ययक तैयार करती है तथा उसे स्वीकृत करती है, कर्मचारियों की नियुक्ति करती है, म्युनिसिपल विभागों के कार्यों का निरीक्षण करती है, ( गली कूचे, पुलिस, अग्नि-रक्षा, स्वास्थ्य, सफाई, और स्कूल )। इसका अधिकतर काम कमिटियों के द्वारा किया जाता है। जैसे शिक्षा का कार्य शिक्षा समिति के द्वारा होता है उसी तरह पुलिस का कार्य "आरक्षक समिति" के द्वारा सम्पन्न होता है। इन समितियों का अधिकार अन्तिम नहीं होता। वह अपनी सिफारिश पूरे कौन्सिल के पास भेजती है। कौन्सिल को ही अन्तिम निर्णय का अधिकार प्राप्त है।

कौंसिलर इन इङ्गलिश शहरों का शासन करते हैं। पर इस कार्य में वे विशेषज्ञों के सहयोग से काय करते हैं। कौन्सिल विशेषज्ञों के परामर्श पर निर्भर करती है। इसका कारण यह है कि विशेषज्ञों की नियुक्ति का उत्तरदायित्व कौन्सिल को ही है। यह समूचे शासन प्रबन्ध करने वाले पदाधिकारियों की नियुक्ति करती है। जैसे टाउन क्लर्क, कोषाध्यक्ष, प्रधान कान्स्टेबल, इनजिनियर तथा स्वास्थ्य का मेडिकल अफसर इत्यादि की नियुक्ति कौन्सिल ही करती है।

नियम के आधार पर योग्यता रखने वाले उम्मीदवारों की नियुक्ति कौन्सिल ही करती है। इसमें उसे स्वतन्त्रता है। वह चाहे किसी को नियुक्त करे। जब कोई पद रिक्त होता है, तो कोई उपयुक्त समिति आवेदन पत्रों को स्वीकार

करती है। समिति आवेदकों की योग्यता के ऊपर विचार करने के बाद अपनी सिफारिश कौन्सिल के पास भेज देती है। और प्रायः समितियों की सिफारिश कौन्सिल स्वीकार कर लेती है। कुछ पदाधिकारियों को छोड़ कर कौन्सिल अपने कर्मचारियों को बर्खास्त कर सकती है। इंग्लिश शहरी शासन के पदाधिकारी सिविल सरविस के नियमों के अनुसार नहीं चुने जाते और न उन्हें सिविल सरविस के नियमों के अनुसार स्थायित्व की स्वीकृति है। फिर भी उन्हें स्थायित्व प्राप्त है। कानून के द्वारा नहीं, बल्कि प्रथा के आधार पर उन्हें स्थायित्व प्राप्त है।

### लन्दन की सरकार—

स्थानीय शासन की दृष्टि से लन्दन तीन हिस्सों में बँटा है।

लन्दन का शासन प्रबन्ध (१) लन्दन सिटी (२) लन्दन का ऐडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (३) मेट्रोपोलिटन लन्दन या ग्रेटर लन्दन।

ऐतिहासिक लन्दन जो कभी केल्टिक नगर, रोमन सिविटस, सैक्सनबरो तथा नार्मन शहर के रूप में था वह बहुत बड़ा लन्दन सिटी नहीं है। उसकी सीमा परिवर्तित नहीं हुई है। इस प्राचीन सीमा के भीतर केवल चौदह हजार व्यक्ति रहते हैं। इसी ऐतिहासिक नगर के चारों ओर सैकड़ों सदियों तक छोटे-२ नगर बसते गये। इन नगरों की पृथक सरकार थी। अन्त में १८८८ के कानून के अनुसार सौ (स्कायर) मील के क्षेत्र में रहने वाले लोगों को एक शासकीय काउण्टी में संगठित किया गया।

सात सौ (स्कायर) मील के क्षेत्र में मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट की स्थापना की गई है। यह कोई म्युनिसिपल्टी नहीं है। यह एक जिला है जिसका कार्य पुलिस-ज्यवस्था से है।

इसकी जन संख्या करीब १४००० हजार है। इसका क्षेत्रफल करीब एक मील के है। एक मील के घेरे में बसा हुआ पुराना लन्दन सिटी लन्दन जो किसी समय में केल्टिक नगर था और उसके बाद रोमन सिविटस (सिटी), सैक्सन बरो और

नार्मन सिटी के रूप में परिणत हुआ। इसका पुराना क्षेत्रफल जितना था उतना ही आज भी है। उसकी म्युनिसिपल सरकार का स्वरूप भी पुराना ही है। इस सिटी के क्षेत्रफल में अधिकतर बैंक गृह, गोदाम और सार्वजनिक सथायें हैं। रात को अधिकतर सिटी में शान्ति विराजने लगती है क्योंकि दफ्तर बन्द हो जाते हैं और लोग अपने-अपने निवास-स्थान को चले जाते हैं। लन्दन सिटी एक कारपोरेशन है। सिटी के कर दाता फ्रीमेन (स्वतन्त्र व्यक्ति) कहे जाते हैं। कर दाताओं का नाम एक रजिस्टर पर होता है। यही स्वतन्त्र व्यक्तियों का समूह लन्दन सिटी का शासन एक लार्डमेयर और तीन कौंसिलों (कोर्ट) के द्वारा करता है। तीन कौंसिलों में आल्डरमेन की कोर्ट, कामन कौंसिल की कोर्ट और कामन हाल की कोर्ट हैं। आल्डरमेन और कामन कौंसिलर वार्डों के द्वारा चुने जाते हैं। कामन हाल की कोर्ट एक प्रकार की नागरिक सभा (टाउन मिटिंग) है। कामन कौंसिल के हाथ में अधिक अधिकार हैं। कौंसिल म्युनिसिपल सेवाओं का प्रबन्ध विभिन्न समितियों के द्वारा करती है। लन्दन के लार्ड मेयर का चुनाव कामन हाल के कोर्ट के द्वारा सिनियर आल्डर मेन में से होता है। जो शेरिफ के पद पर कार्य किये होते हैं।

कामनहाल कोर्ट सिनियरआल्डरमेन को जो शेरिफ का काम कर चुके होते हैं लार्डमेयर चुनता है। इन्हे कोई स्वतन्त्र

लन्दन के लार्डमेयर अधिकार नहीं है। इनका पद बिल्कुल अवैतनिक है। उन्हे सिटी के कर्मचारियों को नियुक्त करने तथा शासन प्रबन्ध का कोई अधिकार नहीं है। वह तीनों कौंसिल की बैठकों में अध्यक्ष का काम करता है और उत्सवों में सिटी का प्रतिनिधित्व करता है। वह अपने ही खर्च से सिटी के अच्छे लोगों को तथा एक जनता को अच्छीसी दावत देता है। वह अपने कार्यकाल में राजा के द्वारा 'नाइट' की पदवी से विभूषित किया जाता है।

लन्दन काउण्टी का शासन एक काउण्टी कौंसिल के द्वारा होता है। इसमें १२४ सदस्य होते हैं और बीस आल्डरमेन होते हैं।

लन्दन काउण्टी का शासन कौंसिलों का निर्वाचन साधारणजन के वोट के द्वारा तीन वर्ष के लिये होता है। आल्डरमेन की नियुक्ति कौंसिलों के द्वारा होती है। आल्डरमेन कौंसिल के सदस्यों में से या बाहर से हो सकते हैं। ये छह वर्ष के लिये नियुक्त होते हैं। कौंसिलर और आल्डरमेन साथ बैठते हैं और उनके वोट के अधिकार समान हैं।

दोनों मिल कर एक वर्ष के लिये कौंसिल का चेयरमैन चुनते हैं। चेयरमैन बाहर का व्यक्ति भी हो सकता है। प्रायः चेयरमैन कौंसिल का सदस्य ही बनाया जाता है।

लन्दन काउण्टी कौंसिल का चुनाव बहुत ही सघर्षमय होता है। म्युनिसिपल राजनीति में तीन पार्टियाँ हैं। म्युनिसिपल सुधारवादी, प्रगतिशील और मजदूर दल। वास्तव में ये तीनों राष्ट्रीय पार्टियों की शाखाएँ हैं। म्युनिसिपल सुधारवादी प्रायः कङ्करवेटिव और प्रगतिशील लिबरल हैं। पहले राष्ट्रीय राजनीतिकदल म्युनिसिपल निर्वाचनों में कार्य नहीं करते थे। परन्तु मजदूर दल के उद्भव और विकास के बाद परिस्थिति बदल गई।

लन्दन काउण्टी कौंसिल के पर्याप्त अधिकार हैं। प्रमुख नालियों का प्रबन्ध, मलअपवहन, अग्नि-रक्षा, टनेल और फेरी, पुलों का प्रबन्ध इत्यादि है। उन स्ट्रीट प्रगतियों का भी प्रबन्ध करना है जो मेट्रोपोलिटन है। काउण्टी कौंसिल को स्ट्रीट रैलवे के निर्माण करने और उसके चलाने का प्रबन्ध-अधिकार प्राप्त है। इमारती योजना, बृहद लन्दन के पार्क की रक्षा, सार्वजनिक मनोरञ्जन की व्यवस्था तथा प्रारम्भिक, माध्यमिक तथा टेकनिकल शिक्षा का प्रबन्ध करने का कार्यभार काउण्टी कौंसिल के ऊपर है। लन्दन की काउण्टी कौंसिल का कोई मेयर नहीं होता। इसका एक चेयरमैन होता है जो कौंसिल की बैठकों में अध्यक्ष का काम करता है। कौंसिल स्वयं ही शासक भी है। परन्तु शासन का कार्य इतने लोगों के द्वारा नहीं हो सकता अतः शासन का प्रबन्ध विभिन्न समितियों के द्वारा होता है। चेयरमैन को शासनाधिकार नहीं है। समितियों अधिकतर कार्यभार स्थायी कर्मचारियों के ऊपर देती हैं। काउण्टी कौंसिल ही काउण्टी के ऊँचे अधिकारियों की नियुक्ति अपने विवेक से करती है। नीचे के कर्मचारियों की नियुक्ति परीक्षा के द्वारा होती है।

लन्दन की शासकीय काउण्टी अठाइस बरोज ( सिटी म्युनिसिपल्लिटी ) का सघ है। मेट्रोपोलिटन बरोज का क्षेत्र असमान है। मेट्रोपोलिटन बरोज प्रत्येक बरो की अपनी सरकार है—जिसमें एक मेयर, कुछ आल्डरमेन तथा कौंसिलर हैं। ये सभी मिल कर बरो कौंसिल का निर्माण करते हैं। इन कौंसिलों को स्थानीय स्ट्रीटो न

1 Sewage disposal

2 Disipline

निर्माण, सड़को को बनवाना, रोशनी का प्रबन्ध तथा सफाई का काय करना है। इन्हे सहायक नाटियों को बनवाना, स्वास्थ्य नियमों को कार्यान्वित कराना, तथा श्रमिकों के निवास स्थान का प्रबन्ध और निर्माण भी करना होता है। बरो कौन्सिल अपने क्षेत्र के भीतर बिजली शक्ति का प्रबन्ध भी करती है।

काउण्टी कौन्सिल और बरो कौन्सिल को लन्दन के पुलिस प्रबन्ध से कोई मतलब नहीं है। केवल 'लन्दन सिटी' की अपनी पुलिस है। इस 'लन्दन सिटी' के चारों तरफ बृहद लन्दन के लिये मेट्रोपोलिटन पुलिस है। मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट लन्दन की पूरी काउण्टी तथा अन्य काउण्टियों के हिस्सों को लेकर बना है। पुलिस डिस्ट्रिक्ट का प्रधान पुलिस कमिश्नर होता है जिसकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है। उनके कितने ही सहायक कमिश्नर भी नियुक्त होते हैं। मेट्रोपोलिटन पुलिस फोर्स में बीस हजार पुलिस हैं। कमिश्नर को पुलिस फोर्स के सगठन और उसकी शिष्टता और विनय (डिसिप्लिन) का सारा उत्तरदायित्व है। इस सघटन का आर्थिक प्रबन्ध एक रिसिवर के द्वारा होता है जिसकी नियुक्ति 'क्राउन' के द्वारा होती है।

स्थानीय स्वायत्त शासन पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण —

( १ ) केन्द्रीय सरकार स्थानीय स्वायत्त सस्थाओं को सरकारी सहायता ( ग्राण्ट इन-एड ) देती है। इंग्लैण्ड में स्थानीय सस्थाओं पर नियन्त्रण करने का यह प्रधान तरीका है। केन्द्रीय सरकार काउण्टी या बरोज को उनके विभिन्न कार्यों में कुछ सहायता देती है। जैसे प्रत्येक शहर को पुलिस-व्यवस्था के लिये जो कुछ खर्चना पड़ता है, उसमें केन्द्रीय सरकार कुछ अपना हिस्सा देती है। इसके बाद केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रेषित इन्सपेक्टर यह निरीक्षण करता है कि सरकारी सहायता का प्रयोजन ठीक तौर से हो रहा है या नहीं। निरीक्षण के द्वारा उनकी त्रुटियों का पता लग जाता है। इसके बाद सरकार कुछ नये नियम बनाती है जिससे त्रुटियों दूर हो जायँ। इस तरह १९१९ में एक पुलिस कामून पास हुआ जिसके द्वारा केन्द्रीय सरकार को म्युनिसिपल पुलिस के निवास स्थान, पेन्शन, पोशाक, वेतन तथा सघटन के लिये नियम बनाने का अधिकार प्राप्त हो गया। उसी तरह सार्वजनिक स्वास्थ्य रक्षा में भी केन्द्रीय सरकार सहायता देती है। १९२९ के पार्लामेण्ट के एक नियम द्वारा केन्द्रीय सरकार को अधिकार दिया गया जिससे राष्ट्रीय स्वास्थ्य अफसरों के द्वारा जाँच करने पर यदि स्थानीय स्वास्थ्य सेवाओं में कोई त्रुटि या दोष हो तो सरकारी सहायता बन्द

कर दी जाय। इस तरह सरकारी सहायता केवल निरीक्षण का प्राक्थन ही नहीं है बल्कि इसके बाद स्थानीय अधिकारियों पर समान राष्ट्रीय नियमों को मानने के लिये बाध्य किया जाता है।

१९२९ के लोकल गवर्नमेण्ट विधान के अनुसार पृथक् २ कार्यों के लिये सरकारी सहायता देने की प्रणाली समाप्त कर दी गई। उसके बाद से एक सार्वदेशिक योजना के अनुसार सभी स्थानीय स्वायत्त के क्षेत्रों को एक निश्चित सहायता मिलती है। इसमें कार्य निर्धारण नहीं रहता। किसी क्षेत्र के कुल खर्च का १/४ या १/३ या १/२ तक सरकारी सहायता के रूप में दिया जाता है। स्थानीय अधिकारी विभिन्न विभागों में अपनी इच्छा के अनुसार खर्च करते हैं। इस प्रणाली के अनुसार किसी त्रुटि या दोष पर सरकार सहायता बन्द कर सकता है।

स्वास्थ्य मन्त्री गरीबों की सहायता, जल-प्रबन्ध, सफाई, स्वास्थ्य तथा इन विभागों से सम्बन्धित योजनाओं के लिये कर्ज लेने पर नियन्त्रण करता है।

यह विभाग के द्वारा पुलिस सगठन का, शिक्षा बोर्ड के द्वारा स्थानीय शिक्षा सस्थाओं का निरीक्षण होता है।

यातायात मन्त्री ट्रेमवे, स्ट्रीट रेलवे, फेरीज तथा डाक्स (साप्ताहिक घाट जाँ जहाज खड़े होते हैं) तथा बन्दरगाह पर नियन्त्रण करता है। इसी तरह अन्य विभागों का नियन्त्रण विभिन्न विषयों पर रहता है। निरीक्षण और नियन्त्रण में कभी २ दिक्कतें भी आ जाती हैं। किस विभाग का नियन्त्रण किस पर होना चाहिये, इसके विषय में गड़बड़ी हो जाती है।

इङ्ग्लैण्ड में विभिन्न राष्ट्रीय सरकारी विभाग स्थानीय शासन का प्रबन्ध स्वतंत्र रूप से नहीं करते। उनका कार्य केवल परामर्श देना, निरीक्षण करना, व्यवस्था जारी करना, उपनियमों के लिये स्वीकृति देना या अस्वीकार करना यादि है। साधारण नियमों के अनुसार स्थानीय स्वायत्त शासन की विभिन्न स्थाओं को उपयुक्त राष्ट्रीय विभागों की स्वीकृति से विभिन्न कार्यों के करने का अधिकार प्राप्त है। कानून के अनुसार केन्द्रीय विभागों को स्थानीय स्थाओं के श्रेय अधिनियम बनाने का अधिकार है। यद्यपि स्थानीय स्थायें केन्द्रीय विभागों के द्वारा बनाये हुए अधिनियमों को अपने ऊपर दबाव स्वरूप समझती हैं। परन्तु केन्द्रीय सरकार से सहायता स्वीकार करने के कारण कोई दूसरा

चारा नहीं है । राष्ट्रीय आवश्यकताओं तथा राष्ट्रीय स्तर और एकता की दृष्टि से स्थानीय सस्थाओं को सार्वजनिक स्वास्थ्य, गरीबों की सहायता, शिक्षा और पुलिस रक्षा इत्यादि विषयों में अपने मन का कार्य करने देने का अर्थ देश के लिये हानिकारक सिद्ध हो सकता है । देश में कम से कम एक समान एकता की दृष्टि तो आवश्यक ही है ।

इंग्लैण्ड में स्थानीय सस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण शासकीय है अतः यह सुलभ परिवर्तनशील है । अंग्रेजी व्यवस्था के अनुसार केन्द्रीय बोर्ड यही विचारता है कि स्थानीय सस्थाओं को अमुक कार्य करना चाहिये या नहीं । और यदि करना चाहिये तो किस हद तक उन्हें पथ प्रदर्शन किया जा सकता है ।

इंग्लैण्ड में यदि कोई म्युनिसिपल बोर्ड कर्ज लेना चाहता है तो उसे पार्लमेण्ट या उपयुक्त केन्द्रीय विभाग से स्वीकृति लेनी होगी । प्रायः स्थानीय सस्थाये अपने कार्य की आवश्यकता के अनुसार उपयुक्त केन्द्रीय विभाग से परामर्श और स्वीकृति लेती हैं । केन्द्रीय विभाग नगर की राजस्व याचित सम्बन्धी शक्ति के ऊपर विचार करने के बाद स्वीकृति या अस्वीकृति देता है ।



[ दूसरा भाग ]

फ्रान्स

## फ्रान्स का संविधान

फ्रान्स में विधानों के अनेकानेक प्रयोग हुए हैं। तीसरा गणतन्त्रीय विधान ही फ्रान्स में कुछ समय तक ठहर सका। १८७० में जर्मनी के आक्रमण ने फ्रान्स को घुटने टेकने के लिये मजबूर किया। बाद में एक विधान निर्मातृ सभा का निर्वाचन हुआ और उसी सभा ने १८७५ में तृतीय लोकतन्त्र का विधान बनाया। यह विधान १९४० तक कार्य रूप में रहा। पुनः फ्रान्स नाज़ी जर्मनी के अधिकार में आ गया। जर्मन सेना १९४५ में मित्र राष्ट्रों की सेना के द्वारा विजित हुई। फ्रान्स पुनः स्वतन्त्र हुआ। उसके बाद नई विधान सभा का निर्वाचन हुआ। इस असेम्बली ने एक विधान तैयार किया और जनता की स्वीकृति के लिये एक जनमत संग्रह का आयोजन हुआ। जनमत संग्रह में विधान स्वीकृत नहीं हुआ। बहुमत विधान के विपक्ष में था। पुनः विधान सभा ने दूसरा विधान बनाया।

दूसरा विधान बहुमत के द्वारा स्वीकृत हुआ। यद्यपि जितना वोट चाहिये था, उतना वोट नहीं मिला। चतुर्थ गणतन्त्र का प्रारम्भ १९४६ में नये विधान की स्वीकृति से हुआ।

चतुर्थ गणतन्त्र के संविधान का मुख्य स्वरूप १८७५ के संविधान से लिया गया है। उस संविधान की तरह यह भी एक संविधान सभा के द्वारा निर्मित है। यह प्रायः लिखित संविधान है जिसका प्रारूप १९४६ में तैयार हुआ था। विधान, केन्द्रीय तथा गणतन्त्रीय है। अमरिका की तरह यहाँ भी प्रधान शासक का निर्वाचन होता है। परन्तु राष्ट्रपति को शासन का अधिकार प्राप्त नहीं है। शासन का प्रबन्ध मन्त्रि मण्डल के ऊपर है जो राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी है। इस तरह इंग्लैण्ड या भारत की तरह फ्रान्स का शासन पार्लियामेण्टरी है। सरकार भी एकात्मक है। देश के शासन के लिये एक ही केन्द्रीय शासक मण्डल है और एक ही पार्लियामेण्ट है। यहाँ तक यह ब्रिटिश प्रणाली पर आधारित है। पर दोनों में भेद भी है। ब्रिटिश संविधान में कैबिनेट उत्तरदायित्व परम्परा पर अवलम्बित है परन्तु फ्रान्स में यह संविधान में लिखित है।

इस तरह का उल्लेख तृतीय गणतन्त्र के संविधान में भी था। चतुर्थ गणतन्त्र में कैबिनेट का उत्तरदायित्व साधारण प्रतिनिधि सभा अर्थात् राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति है और तृतीय गणतन्त्र में दोनों सभाओं के प्रति था। इंग्लैण्ड का

संविधान सुलभ परिवर्तनशील है और फ्रान्स का संविधान अपरिवर्तनशील है अर्थात् अलचक्रदार है। फ्रान्स की पार्लेमेण्ट साधारण कानून पास कर सकती है पर संविधान में कोई परिवर्तन या संशोधन नहीं कर सकती। संविधान में संशोधन का प्रस्ताव पार्लेमेण्ट की दोनों सभाओं के पर्याप्त बहुमत से होना चाहिये और उसके बाद रेफरेण्डम ( लोकमत संग्रह ) के द्वारा जनता की स्वीकृति मिल जाने पर पूर्ण समझा जाता है।

फ्रान्स के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि इङ्ग्लैण्ड की तरह यह एक ही समान विधान के द्वारा सभी नागरिकों को समान नहीं मानता। उच्च अधिकारियों द्वारा निर्मित शासकीय अदालतों में ही उन राजकर्मचारियों का मुकदमा होता है जिन्होंने कोई गलती या दोष शासकीय पद से किया हो। इस प्रणाली को शासकीय विधान प्रणाली कहते हैं।

यद्यपि फ्रान्स का संविधान अमेरिका की तरह लिखित है तौ भी फ्रान्स के न्यायालय को फ्रांसिसी पार्लेमेण्ट के द्वारा पारित विधान को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है। साधारण न्यायालय को लिखित संविधान के अर्थ करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। फ्रांसिसी विधान सभा का कोई विधान किसी न्यायालय में अवैध नहीं हो सकता। परन्तु चतुर्थ गणतन्त्र के संविधान में एक संवैधानिक समिति की व्यवस्था की गई है जिसका कार्य होगा कि विधान सभा द्वारा पारित विधानों पर अपनी सम्मति दे कि वे संविधान की धाराओं के अनुकूल हैं या नहीं।

नये संविधान में दो नई सस्थाओं की व्यवस्था हुई है—(१) आर्थिक परिषद (२) फ्रेंच यूनियन की कौन्सिल ( फ्रांसिसी सच की परिषद )।

आर्थिक परिषद की परिकल्पना जर्मनी के विमार संविधान के ढंग पर की गई है। इसका कार्य राष्ट्रीय असेम्बली द्वारा भेजे हुए सभी प्रारूपों पर परामर्शदाता के रूप में विचार तथा सुझाव देना होगा। किसी राष्ट्रीय आर्थिक योजना पर इससे परामर्श लेना आवश्यक होगा।

## शासक मण्डल

प्रधान शासक को राष्ट्रपति कहा जाता है। इसका निर्वाचन फ्रान्स की पार्लमेण्ट की दोनों सभाओं की संयुक्त बैठक में बहुमत वोट के राष्ट्रपति द्वारा होता है। इसका कार्यकाल सात वर्ष का है और वह पुनर्निर्वाचित हो सकता है। कोई भी नागरिक इस पद के लिये उम्मीदवार हो सकता है। पर उन परिवारों के सदस्य उम्मीदवार नहीं हो सकते जिन्होंने फ्रान्स में कभी शासन किया था। राष्ट्रपति साधारण न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र से मुक्त है। राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा राष्ट्रपति पर महाभियोग लाया जा सकता है। महाभियोग का विचार द्वितीय सभा में नहीं बल्कि महान्यायालय में होगा जिसका निर्माण राष्ट्रीय असेम्बली अपने नये कार्यकाल में करेगी। फ्रान्स का राष्ट्रपति राज्य के प्रति विश्वासघात करने के अभियोग में ही पदच्युत हो सकता है। अभियोग सिद्ध हो जाने पर वह अपदस्थ हो जायगा।

राष्ट्रपति गणतन्त्र का प्रथम नागरिक है। इस हैसियत से उसे मान, विशेषाधिकार और बाह्य राजसी शिष्टता प्राप्त है। वह एक राजप्रासाद में रहता है और राजा की तरह मान्य है। परन्तु निर्वाचित होने के कारण उसका वह महत्व या प्रभाव नहीं है जो ब्रिटिश नरेश का है। वशानुगत महत्व और उसका लाभ इसे प्राप्त नहीं है।

राष्ट्रपति प्रधान शासक है। उसी के नाम पर शासन संचालन होता है। उसे सर्वोच्च परिषदें तथा राष्ट्रीय रक्षा समिति के राष्ट्रपति के अधिकार सदस्यों और अन्य उच्च राज कर्मचारियों के नियुक्त करने का अधिकार है। वह मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष की नियुक्ति करता है। मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष का अर्थ प्रधानमंत्री से है। प्रधान मन्त्री की नियुक्ति पूर्ण तभी होती है जब उसे राष्ट्रीय असेम्बली के वोट के द्वारा असेम्बली का विश्वास प्राप्त होता है। परराष्ट्र सम्बन्ध में वह अन्य देशों के दूतों और राजमन्त्रियों के प्रमाण पत्र को लेता है तथा अपने देश के दूतों और राजमन्त्रियों को भेजता है। सन्धियाँ या समझौते उससे

1 Impeachment-

1 Conseil Superieur

2 Committee of National Defence

नाम में ही होती है और वही उसकी स्वीकृति देता है। उसे किसी अपराधी को क्षमा प्रदान करने का अधिकार है।

राष्ट्रपति को कुछ व्यवस्थापक अर्थात् विधान सम्बन्धी अधिकार है। उसे व्यवस्थापक सभा को बुलाने और स्थगित करने या विसर्जन करने का अधिकार नहीं है। परन्तु कुछ परिस्थितियों में मन्त्रि-परिषद् की प्रार्थना पर राष्ट्रीय असेम्बली को भंग कर देने का अधिकार है। राष्ट्रीय असेम्बली को वह सन्देश भेज सकता है और दोनों सभाओं में उनके द्वारा पारित किसी विधेयक पर पुनर्विचार का मौंग कर सकता है। पार्लमेण्ट के द्वारा पारित किसी विधान पर उसे हस्ताक्षर करने की आवश्यकता नहीं है। उसे पार्लमेण्ट के द्वारा पारित किसी कानून को दस दिन के अन्दर कार्यान्वित करने का आदेश देना होगा या राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा किसी कानून की आवश्यकता (अर्जेन्सी) घोषित हो तो उसे पाँच दिन के अन्दर ही कार्यान्वित करना होगा।

पार्लमेण्ट के द्वारा पारित किसी विधान पर उसे प्रतिषेध (विटो) का अधिकार नहीं है। उसे कानूनों की त्रुटियों को पूरा करने के लिये आर्डिनेन्सों के जारी करने का कुछ परिस्थितियों में अधिकार है। फ्रान्स की पार्लमेण्ट कानूनों को साधारण रूप में पास करती है। राष्ट्रपति के द्वारा उसके आवश्यक अङ्गों (details) की पूर्ति होती है।

संविधान ने यह भी नियम मान लिया है कि राष्ट्रपति के अभ्यादेश या आदेश पर गृहमन्त्री तथा एक और दूसरे मन्त्री का हस्ताक्षर होना आवश्यक है क्योंकि वे दोनों अपने हस्ताक्षर के लिये पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी हैं। संविधान के इसी धारा के कारण राष्ट्रपति का स्थान बिलकुल ब्रिटिश नरेश की तरह हो जाता है। अतः फ्रान्स का राष्ट्रपति एक सीमित कार्यकाल तक वैधानिक राजा है। मन्त्री लोग नीति निर्धारित करते हैं, विधेयकों और अभ्यादेशों के सम्बन्ध में निश्चय करते हैं तथा राष्ट्रपति केवल अपना हस्ताक्षर करता है।

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति केवल नाम मात्र का अधिकारी रह जाता है फिर भी कुछ प्रभाव तो उसका रहता ही है। फ्रान्स में किसी एक राजनीतिक दल का बहुमत राष्ट्रीय असेम्बली में नहीं हुआ। अतः कई पार्टियों के रहने से प्रधान मन्त्री के चुनने में राष्ट्रपति को स्वतन्त्रता रहती है और वह अपना विवेक प्रयोग में ला सकता है। पर इसमें भी इसे कठिनाइयों का सामना

करना पड़ता है। ऐसे ही व्यक्ति को प्रधान मन्त्री के लिये बुलाना होगा जिसके साथ दूसरे दल के लोग सम्मिलित होकर संयुक्त मन्त्रिमण्डल कायम कर सकें।

इतना तो आवश्यक है कि वह राष्ट्र की एकता का प्रतीक है और इसके कारण शासन की क्रमबद्धता और सुरक्षा बनी रहती है। साहसी, परिश्रमी और अनुभवी व्यक्ति राष्ट्रपति होकर प्रभावगाली बन सकता है।

वास्तविक शासन का अधिकार मन्त्रिमण्डल के हाथ में है। राष्ट्रपति केवल नाम मात्र का शासनाव्यक्त है। सर्वप्रथम प्रधानमन्त्री की कैबिनेट नियुक्ति राष्ट्रपति करता है परन्तु उसकी नियुक्ति तब तक वैध नहीं होती जब तक वह अपनी नीति को राष्ट्रीय असेम्बली में घोषित नहीं करता और वोट के द्वारा उस सभा का विश्वास प्राप्त नहीं करता। विश्वास का बोट तो सार्वजनिक वोट के रूप में होगा और पूर्ण बहुमत के द्वारा स्वीकृत होना चाहिये। अतः प्रधानमन्त्री प्रतिनिधि सभा (राष्ट्रीय असेम्बली) द्वारा मनोनीत समझा जाता है। जब प्रधानमन्त्री को विश्वास का बोट मिल जाता है तब राष्ट्रपति एक आदेश के द्वारा उनकी और उनके सहयोगियों की नियुक्ति घोषित करता है। मन्त्रियों को दोनों सभाओं की बैठकों तथा सभाओं के द्वारा नियुक्ति आयोगों में जाने का और बोलने का अधिकार प्राप्त है। मन्त्रियों की संख्या किसी साधारण कानून या सविधान के द्वारा निश्चित नहीं है। प्रधानमन्त्री के परामर्श पर मन्त्रियों की संख्या राष्ट्रपति के द्वारा निश्चित होती है। संख्या करीब चौदह पन्द्रह के लगभग होती है। प्रत्येक मन्त्री को कोई विभाग अवश्य मिलता है। न्यायविभाग, परराष्ट्र, गृहविभाग, राजस्व, युद्ध, तामीरात, पोस्ट और टेलीग्राफ, व्यापार सम्बन्धी व्यवसाय, श्रम, सार्वजनिक स्वास्थ्य, कृषि, उपनिवेश, सार्वजनिक सस्थाएँ, शिक्षा, कला और विज्ञान तथा सामुद्रिक वेडा इत्यादि महत्वपूर्ण विभाग हैं।

सविधान में कैबिनेट और मन्त्रिपरिषद् में भेद ठहराया गया है। मन्त्रिपरिषद् में सभी मन्त्रिगण रहते हैं और राष्ट्रपति उसका अध्यक्ष होता है। विधानो के कार्यान्वित करने तथा अध्यादेशों के जारी करने का कार्य मन्त्रिपरिषद् को है। इसकी बैठक विच्छकुल नियम के भीतर होती है। नीति निर्धारण तो कैबिनेट की बैठकों में होता है जहाँ प्रधानमन्त्री अध्यक्ष का काम करता है। जब मन्त्रिमण्डल के सदस्य कैबिनेट की तरह मिलते हैं तो सरकारी नीति

निश्चय करते हैं। जब वे मन्त्रियों की परिषद में बैठते हैं तो केवल कैबिनेट के निश्चयों को वैधरूप देते हैं।

सविधान के नियमों के अनुसार मन्त्रिगण सामूहिक रूप से सरकारी नीति के लिए उत्तरदायी हैं तथा व्यक्तिगतरूप से अपने २ विभाग के कार्यों के लिये। चतुर्थ गणतन्त्र में मन्त्रिमण्डल केवल राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति ही उत्तरदायी है। परन्तु तृतीय गणतन्त्र के सविधान के अनुसार मन्त्रिमण्डल दोनों समाओं के प्रति उत्तरदायी था। मन्त्रियों का उत्तरदायित्व फ्रान्स में अलिखित परम्परा या प्रथा के आधार पर नहीं है बल्कि सविधान की लिखित धाराओं पर अवलम्बित है। सविधान में स्पष्ट लिखा है कि यदि राष्ट्रीय असेम्बली सार्वजनिक बैलट के द्वारा बहुमत से अविश्वास का प्रस्ताव स्वीकृत करती है तो मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करना होगा। परन्तु अविश्वास के प्रस्ताव पर बैलट वोट लेने के पूर्व कम से कम चौबीस घण्टे का समय व्यतीत हो जाना चाहिये। मन्त्रियों को अपने कार्य के लिये कानूनी उत्तरदायित्व का भार महाभियोग के द्वारा सहना पड़ता है। राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा मन्त्रियों पर बहुमत से महाभियोग पारित हो सकता है। महाभियोग पर विचार और निर्णय महान्यायालय के द्वारा होता है।

एक मन्त्रिमण्डल के पद त्याग करने पर दूसरा मन्त्रिमण्डल पद ग्रहण करता है। पर साधारणतः नये मन्त्रिमण्डल में पुराने मन्त्रिमण्डल के बहुत से सदस्य सम्मिलित रहते हैं। इस प्रकार फ्रान्स में एक मन्त्रिमण्डल के अपदस्थ होने पर दूसरे मन्त्रिमण्डल के आने पर बिल्कुल नया मन्त्रिमण्डल नहीं होता। बहुत से पुराने सदस्य भी रहते हैं। उसमें थोड़े पुराने छोड़ दिये जाते हैं और कुछ नये सम्मिलित कर लिये जाते हैं।

नये सविधान में प्रधानमन्त्री को कुछ विशेष अधिकार दिये गये हैं। राष्ट्रपति नहीं बल्कि प्रधानमन्त्री ही कानूनों को कार्यरूप में परिणत करने के लिये उत्तरदायी है। जो थोड़ीसी उच्च नियुक्तियों राष्ट्रपति के हाथ में है, उन्हें छोड़कर मुल्की और फौजी कर्मचारियों की नियुक्ति प्रधानमन्त्री के द्वारा होती है। शस्त्रसेना को निर्देश करना तथा राष्ट्रीय रक्षा की नीति का समन्वय करना प्रधानमन्त्री का कर्तव्य है।

इङ्ग्लैण्ड में प्रत्येक मन्त्रिमण्डल पार्लियामेंट के पूरे कार्यकाल तक रहता है। फ्रान्स में शायद ही कोई ऐसा मन्त्रिमण्डल मन्त्रिमण्डल का अस्थायित्व हो जो पार्लियामेंट के पूरे कार्यकाल तक रह सका हो। तृतीय गणतन्त्र में एक मन्त्रिमण्डल

का कार्यकाल अधिक से अधिक आठ मास रहता था। चतुर्थ गणतन्त्र के थोड़े ही समय में कई मन्त्रिमण्डल बन चुके। इसतरह के राजनीतिक परिवर्तन के कई कारण हैं। प्रथमतः फ्रान्स में दो से अधिक राजनीतिक दलों का होना, दूसरा पार्टी शिष्टता की छुटियाँ और कमजोरियाँ, तीसरा पार्लमेण्ट भंग करने का कैबिनेट को अधिकार न होना। ये ही तीन प्रमुख कारण हैं।

फ्रान्स में पार्टियों की संख्या बहुत है। यह फ्रान्सिसी जनता की मनोवृत्ति का फल है। लोग किसी सैद्धान्तिक वादविवाद को उसके अन्तिम तर्क तक पहुँचाने की कोशिश करते हैं। राजनीति के सिद्धान्त तर्क शास्त्र के नियमों पर अङ्गगणित की सत्यता की तरह नहीं होते। राजनीतिक सिद्धान्तों का निर्माण लोगों की परिस्थिति, विकास-स्तर तथा मनुष्य की मनोवृत्तियों के आधार पर होता है। यही कारण है कि फ्रान्सिसी जनता एक या दो बड़ी पार्टियों में न रहकर छोटी-छोटी बातों या मतभेदों को लेकर अलग समूह बना लेती है। बहुत छोटी पार्टियों के होने से कोई भी एक पार्टी ऐसी नहीं होती कि पार्लमेण्ट में उसका बहुमत हो जाय। इसतरह प्रत्येक मन्त्रिमण्डल कई समूहों के सम्मेलन से बनता है। मन्त्रिमण्डल का स्वरूप सयुक्त मन्त्रिमण्डल का होता है। सयुक्त मन्त्रिमण्डल तो अपने स्वरूप और निर्माण के कारण सदा ही अस्थायी होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में कोई आधारभूत एकता नहीं तथा किसी एक दल के प्रति भक्ति नहीं, अतः किसी भी मतभेद पर सयुक्त मन्त्रिमण्डल का टूटना सम्भव है। सयुक्त मन्त्रिमण्डल बनते समय तो कोई विशेष दिक्कत नहीं होती। विभिन्न नेताओं की आपसी बातचीत के बाद कामचलाऊ मेल और कार्यक्रम बन जाता है पर जब मन्त्रिमण्डल का कार्य आगे बढ़ता है तब विभिन्न दलों के सिद्धान्त और कार्यक्रमों के समन्वय की कठिनाइयाँ होने लगती हैं। कठिनाइयों के होते ही मतभेद जो प्रच्छन्न या बह प्रत्यक्ष हो जाता है और मन्त्रिमण्डल टूट जाता है। दूसरा मन्त्रिमण्डल कुछ हेर-फेर के बाद बनता है और वह भी कुछ दिनों के चलने के बाद टूट ही जाता है।

यही नहीं कि बहुत सी छोटी छोटी पार्टियाँ हैं बल्कि पार्टियों का सगठन भी बहुत ढीला और कमजोर है। पार्टियों की शिष्टता और उसके प्रति चिपके रहने की मनोवृत्ति बहुत दृढ़ नहीं है। छोटी छोटी बातों पर सदस्य हल जाते हैं और एक पार्टी छोड़कर दूसरे में मिल जाते हैं या कोई दूसरा एक छोटा सा समूह बना लेते हैं। दक्षिण पक्षियों से लेकर वाम पक्षियों तक इतनी



पार्टियाँ हैं कि इनके कार्य-क्रम में बहुत थोड़े थोड़े का अन्तर है। इसलिये एक पार्टी को छोड़कर दूसरी पार्टी में मिल जाना कोई मुश्किल नहीं है क्योंकि विचार में काफी समता रहती है। एक बार जब सदस्य निर्वाचित हो जाता है तो कम से कम चार वर्ष के लिये वह आपने को सुरक्षित पाता है क्योंकि राष्ट्रीय असेम्बली इसके पहले भग नहीं हो सकती। इसलिये जब किसी मन्त्रिमण्डल का भाग्य-अधर में रहता है तो कितने ही सदस्य बदनामी के डर से उस पार्टी को छोड़कर दूसरी पार्टी में मिल जाते हैं।

एक तीसरा कारण यह भी है कि प्रथम समा (राष्ट्रीय असेम्बली) के भङ्ग होने का कोई स्वरूप सविधान में नहीं है। इंग्लैण्ड में किसी पार्टी के सदस्य इस बात से भी भयभीत रहते हैं कि यदि कैबिनेट की राय के विरुद्ध में लोगों ने वोट दिया तो कैबिनेट पार्लामेण्ट को भङ्ग करा सकती है। तब उन्हें नये चुनाव का खर्च सहना पड़ेगा और शायद उन्हें पार्टी का टिकट भी न मिले। इस तरह दूसरी बार उनका निर्वाचित होना भी मुश्किल हो जायेगा। इसलिये कैबिनेट को गिराने या पदच्युत करने के पहले लोग खूब सोच विचार कर लेते हैं। यही कारण है कि इंग्लैण्ड में मन्त्रिमण्डल अपने पार्टी के सदस्यों के कारण कभी नहीं टूटता। १९३१ में मजदूर सरकार के सदस्यों और पार्टी के सदस्यों में आधारभूत मतभेद हो गया था। पार्टी के मतभेद के कारण ही बाद में मजदूर पार्टी की गहरी हार हुई।

फ्रान्स में मन्त्रिमण्डल अपने पार्टी के सदस्यों द्वारा सहयोग नहीं पाने पर राष्ट्रपति से राष्ट्रीय असेम्बली को भङ्ग करने के लिये कह सकता है। परन्तु राष्ट्रीय असेम्बली के भङ्ग हो जाने पर प्रधानमन्त्री भी पदत्याग कर देगा और उसका स्थान राष्ट्रीय असेम्बली का अव्यक्त ग्रहण करेगा इस कारण राष्ट्रीय असेम्बली को भङ्ग कराने के अधिकार का प्रयोग शायद ही किया जायेगा। फ्रान्सिसी कैबिनेट के लिये राष्ट्रीय असेम्बली को भङ्ग करा देने की धमकी देकर अपनी पार्टी के सदस्यों को पार्टी के नियमों और उसकी शिष्टता को मानने के लिये बाध्य करने का कोई रास्ता नहीं है।

इन सभी कारणों का एक प्रतिफल यह हुआ है कि फ्रान्स में मन्त्रिमण्डल स्थायी नहीं है। प्रारम्भ से ही फ्रान्स के लोकतन्त्र की यह कमजोरी रही है। फ्रान्स का कोई मन्त्रिमण्डल किसी भी स्थायी नीति का अनुसरण नहीं कर सका है। इसी कारण से फ्रान्स की सच्ची भलाई या सच्चा हित सदैव मन्त्रिमण्डल के

कार्यों से दूर रहा है। केवल मन्त्रिमण्डल अपनी स्थिति को सुरक्षित करने में ही परीशान रहता है। उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का अनर्थ होता है। लोकहित-साधक कानूनों के बनाने में विलम्ब होता है।

मन्त्रिमण्डल के परिवर्तन से फ्रान्स में कोई विशेष राजनीतिक महत्व नहीं होता क्योंकि एक मन्त्रिमण्डल के जाने और दूसरे के आने में केवल थोड़े से लोगों का ही परिवर्तन होता है।

अतः फ्रान्स में इंग्लैण्ड की तरह पार्लामेण्टरी सरकार की प्रणाली है। पर दोनों देश के कैबिनेट प्रणाली में भेद है।

ब्रिटिश कैबिनेट प्रथाओं और परम्पराओं पर आधारित है।

फ्रान्स में कैबिनेट का उत्तरदायित्व सविधान की धाराओं में लिखित है। कैबिनेट राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति सविधान के अनुसार ही उत्तरदायी है।

इंग्लैण्ड में सयुक्त मन्त्रिमण्डल युद्ध के समय या किसी अन्तरराष्ट्रीय या राष्ट्रीय सङ्घटनों के समय होता है। अर्थात् साधारणतः सयुक्त मन्त्रिमण्डल इंग्लैण्ड में नहीं होता। मन्त्रिमण्डल केवल एक ही पार्टी के सदस्यों से बनता है।

फ्रान्स में एक-पार्टी कैबिनेट तो होता ही नहीं। वहाँ के लिये यह असम्भव सी बात है। चूँकि वहाँ कैबिनेट एक पार्टी से नहीं बल्कि कई पार्टियों से मिलकर बनाया जाता है अतः कैबिनेट में वह एकता और समभाव नहीं होता जो ब्रिटिश कैबिनेट में होता है।

इंग्लैण्ड में प्रायः मन्त्रिमण्डल पार्लामेण्ट के सदस्य होते हैं। यदि कोई मन्त्री पार्लामेण्ट का सदस्य नहीं है तो निश्चित समय के भीतर वह पार्लामेण्ट का मेम्बर हो जाता है। परन्तु फ्रान्स में यह कोई आवश्यक नहीं है। तृतीय गणतन्त्र में कितने ही ऐसे मन्त्री होते थे जो पार्लामेण्ट के सदस्य नहीं थे। इंग्लैण्ड में मन्त्रियों को पार्लामेण्ट का मेम्बर होना जरूरी इसीलिये है कि मेम्बर ही पार्लामेण्ट में बैठ सकता है और बोल सकता है। परन्तु फ्रान्स में मन्त्रियों को पार्लामेण्ट की दोनों सभाओं में बोलने का अधिकार है। यद्यपि वे पार्लामेण्ट के सदस्य हों या न हों।

फ्रान्स में प्रधानमन्त्री को सविधान से कुछ अधिकार प्राप्त हैं। उन्हें कानूनों को जारी करने, मुल्की और फौजी अफसरों की नियुक्ति करने तथा राष्ट्रीय रक्षा नीति को सञ्चालन करने का अधिकार सविधान से सुरक्षित है।

इन विशेष अधिकारों के रहते हुए भी इङ्ग्लिश प्रधानमन्त्री से उसकी तुलना नहीं हो सकती। इङ्ग्लैण्ड का प्रधान मन्त्री बहुत ही महत्वपूर्ण स्थान और मान प्राप्त करता है। वह बहुत ही शक्तिशाली व्यक्ति होता है। चूँकि फ्रान्स में संयुक्त मन्त्रिमण्डल होता है, प्रत्येक मन्त्री यह जानता है कि किसी विशेष अवसर पर या संकट के समय वह प्रधान मन्त्री के विरुद्ध होकर मन्त्रिमण्डल को तोड़ सकता है। जब मन्त्रिमण्डल पदत्याग करता है, कोई मन्त्री दूसरे नये मन्त्रिमण्डल का सदस्य हो सकता है। इस तरह फ्रान्स के मन्त्रियों को कुछ अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है जो ब्रिटिश कैबिनेट के मन्त्रियों को नहीं है।

ब्रिटिश कैबिनेट का अधिक प्रभाव पार्लामेण्ट पर होता है। फ्रान्सिसी मन्त्रिमण्डल का उतना प्रभाव पार्लामेण्ट पर नहीं होता। फ्रान्स की पार्लामेण्ट ही फ्रान्स की कैबिनेट पर अधिक प्रभाव रखती है। इसका कारण पार्टियों के नेताओं का प्रभाव व्यक्तिगत सदस्यों पर पूरा नहीं होता, कैबिनेट को अपने साथ देने वालों पर भरोसा नहीं रहता तथा कैबिनेट को राष्ट्रीय असेम्बली को भग करने का अधिकार कुछ इस तरह के नियमों से नियन्त्रित है कि कैबिनेट राष्ट्रीय असेम्बली को भग करने की बात नहीं सोचती। इङ्ग्लैण्ड में यदि कोई कैबिनेट साधारण सभा में हार जाता है तो वह राजा के द्वारा कामन्स सभा को भग करा देता है। यदि कैबिनेट को नये चुनाव में बहुमत मिल जाता है तो वह अपने स्थान पर डटा रहता है यदि बहुमत नहीं मिला तो तुरन्त पदत्याग कर देता है। अर्थात् कैबिनेट के पदत्याग या उसे हटाने का अन्तिम अधिकार निर्वाचकों को है। निर्वाचक ही सच्चे स्वामी लोकतन्त्र में होते हैं।

फ्रान्स में राष्ट्रीय असेम्बली मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ कर देता है और वह स्वयं भग नहीं होती।

## फ्रान्स की पार्लमेण्ट

फ्रान्स की पार्लमेण्ट में दो सभाएँ हैं—( १ ) राष्ट्रीय असेम्बली ( २ ) गणतन्त्र परिषद ( कौन्सिल आफ दी रिपब्लिक )

इस कौन्सिल में ३१५ सदस्य हैं जो कई विचारों से चुने जाते हैं। दो सौ सदस्यों का निर्वाचन फ्रान्स के विभिन्न डिपार्टमेंटों के द्वारा होता है। प्रत्येक डिपार्टमेंट में एक निर्वाचक मण्डल होता है जिसे अपने डिपार्टमेंट के प्रतिनिधियों को चुनने का अधिकार होता है। प्रत्येक डिपार्टमेंट से कितने सदस्य कौन्सिल में जायेंगे यह विधान द्वारा निश्चित रहता है। हर एक डिपार्टमेंट के निर्वाचक मण्डल में निम्नलिखित सदस्य होते हैं—

( १ ) किसी डिपार्टमेंट से चुने हुए राष्ट्रीय असेम्बली के सदस्य।

( २ ) एक डिपार्टमेंट में जितने एरोनडिसमों होंगे उनके सभी कौन्सिलर। अर्थात् एरोनडिसमों कौन्सिलर के सभी सदस्य।

( ३ ) हर एक डिपार्टमेंट में जितने कम्यून होंगे वहाँ की म्युनिसिपल कौन्सिल के डेलिगेट।

इस तरह दो सौ सदस्यों का चुनाव होता है। सत्तर सदस्य फ्रान्स के उपनिवेशों के प्रतिनिधि होते हैं। जो कुछ सख्या शेष रह जाती है उनका चुनाव राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है।

कौन्सिल स्थायी सस्था है। यह कमी भङ्ग नहीं होती। इसके आधे सदस्य अवकाश ग्रहण करते हैं। अवकाश ग्रहण का समय कानून के द्वारा निश्चित होता है। अतः नियम के अनुसार निश्चित अवधि के बाद आधे अवकाश ग्रहण करते हैं और उनके स्थान पर नये लोगों का चुनाव होता है। इस तरह इस सस्था में नये लोगों का प्रवेश होता रहता है।

राष्ट्रीय असेम्बली के अधिवेशन के साथ ही कौन्सिल का भी अधिवेशन होता है। कौन्सिल अपना अध्यक्ष चुनती है। अध्यक्ष को कौन्सिल में विनय और नियम के अनुसार व्यवस्था रखने का अधिकार है।

तृतीय गणतन्त्र की सिनेट एक बहुत ही गम्भीर और महत्व रखने वाली संस्था थी और उसके अधिकार भी प्रभावकारी थे। इसके अधिकार परन्तु कौन्सिल सिनेट की छाया मात्र है। इसे कानून-निर्माण का राष्ट्रीय असेम्बली के साथ समान अधिकार प्राप्त

नहीं है। कौन्सिल केवल परामर्शदातृ सस्था है। कानून-निर्माण में इसका कार्य गौण है। नये सविधान के अनुसार राष्ट्रीय असेम्बली ही कानून बनाने की एकमात्र अधिकारी सभा है। द्वितीय सदन को किसी विधेयक के प्रारम्भ करने या प्रस्ताव करने का अधिकार है। पर किसी कानून के पास करने के लिये इसकी अनुमति की आवश्यकता नहीं है। राजस्व विधेयक ( वित्त-विधेयक ) को छोड़कर कौन्सिल में कोई बिल प्रस्तावित हो सकता है। फिर इन बिलों को असेम्बली में बिना किसी वाद विवाद के भेजना पड़ता है। जब असेम्बली में उन बिलों पर प्रथम वाचन हो जाता है तब उन बिलों पर कौंसिल को विचार करने का अवसर प्राप्त होता है। बिलों के प्राप्त होने के बाद दो मास के भीतर कौंसिल को अपना विचार प्रकट करना होगा। यदि राष्ट्रीय असेम्बली किसी बिल को अत्यावश्यक समझती है या वह वित्त सम्बन्धी विधेयक है तो बहुत ही कम समय में विचार करके राष्ट्रीय असेम्बली के पास भेजना होगा। कौंसिल सशोधन का सुझाव कर सकती है। परन्तु असेम्बली सशोधन को स्वीकार या अस्वीकार करने के लिये स्वतन्त्र है।

कौंसिल अपने सदस्यों के बहुमत प्रस्ताव से यह माँग कर सकती है कि राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा पारित विधेयक सवैधानिक समिति के पास भेज दी जाय कि वह सविधान की धाराओं के अनुकूल है या नहीं। इसे सविधान में प्रस्तावित सशोधन के प्रारूप विधेयक पर अपनी सहमति प्रकट कर सकता है।

नया द्वितीय सदन केवल पुनर्विचार<sup>१</sup> करने वाली सस्था है। वह किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है, परीक्षण या निरीक्षण कर सकता है, तथा कुछ विलम्ब कर सकता है। लेकिन विलम्ब का दुष्प्रयोग नहीं कर सकता तथा निरीक्षण या परीक्षण वैधानिक जिच का रूप धारण नहीं कर सकता। यह परामर्श दे सकता है पर अस्वीकार नहीं कर सकता। यह नियन्त्रित कर सकता है पर उसे रोक नहीं सकता। मालूम होता है कि नये सविधान के बनाने के समय कौंसिल की शक्ति और उसके अधिकार के लिये विमार सविधान के रिसराट की परिस्थिति का अधिक ध्यान रखा गया है बनिस्वत पुरानी सिनेट के जो तृतीय गणतन्त्र की विशेष देन थी।

पार्लेमेण्ट की प्रथम सभा का नाम राष्ट्रीय असेम्बली है। इसके सदस्यों की संख्या लगभग ६१९ है। वयस्क मताधिकार के राष्ट्रीय असेम्बली आधार पर इसके सदस्यों का निर्वाचन चार वर्ष

के लिये होता है। कैबिनेट की माग या परामर्श पर राष्ट्रपति इसे अवधि के पहले भी भंग कर सकते हैं। असेम्बली के भंग करने की माग तभी स्वीकृत होगी जब असेम्बली अठारह महीने के भीतर कम से कम दो मन्त्रिमण्डल को पदत्याग के लिये बाध्य कर चुकी हो। यदि मन्त्रिमण्डलों का पदत्याग उनकी नियुक्ति के पन्द्रह दिनों के अन्दर हुई हो तो असेम्बली के भंग करने की माग स्वीकृत नहीं होती। असेम्बली के भंग होने के साथ ही, प्रधान मन्त्री को भी पदत्याग कर देना पड़ता है। इनके स्थान पर राष्ट्रीय असेम्बली का अध्यक्ष प्रधान मन्त्री का पद ग्रहण करेगा। असेम्बली के भंग होने के बीस या तीस दिन के भीतर ही नया निर्वाचन होना आवश्यक है।

असेम्बली अपने अध्यक्ष को चुनती है। जनवरी के दूसरे सोमवार को असेम्बली का साधारण अधिवेशन प्रारम्भ होता है। अधिवेशन चार सप्ताह से अधिक के लिये स्थगित नहीं होता।

इस सभा की प्रधानता इसी बात से सिद्ध है कि सविधान में ही लिखित है कि राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा ही कानून निर्माण होता है। द्वितीय सदन केवल परामर्शदात्री सभा है। यह सदन सुझाव दे सकती है और अधिक से अधिक कुछ विलम्ब कर सकती है। यहाँ इसका अधिकार समाप्त हो जाता है। मन्त्रिमण्डल अब केवल राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति ही उत्तरदायी है। तृतीय गणतन्त्र में मन्त्रिमण्डल दोनों सभाओं के प्रति उत्तरदायी था। राष्ट्रीय असेम्बली राष्ट्रीय वित्त पर नियन्त्रण रखती है। असेम्बली के सदस्य व्यय का प्रस्ताव कर सकते हैं। परन्तु ऐसा प्रस्ताव वित्त-विधेयक पर विवाद होते समय किया जा सकता है। कैबिनेट की सलाह से असेम्बली युद्ध घोषित कर सकती है। यह क्षमा प्रदान भी कर सकती है। इसे राष्ट्रपति और मन्त्रियों पर महाभियोग लाने का अधिकार है। प्रत्येक कानून-निर्माण काल के प्रारम्भ में राष्ट्रीय असेम्बली महा न्यायालय का निर्माण करेगी जिसमें महाभियोग का निर्णय होगा।

फ्रान्स की राष्ट्रीय असेम्बली सप्ताह की सब से शक्तिशाली प्रथम सभा है। प्रग्रेजो कामन्ससभा भी शक्तिशाली है पर उसकी शक्ति राष्ट्रीय असेम्बली ही अपेक्षा न्यून है।

असेम्बली का कार्य किसी प्रकार द्वितीय सभा के द्वारा रोका नहीं जा सकता। पुनः असेम्बली कैबिनेट के द्वारा प्रस्तुत विधेयकों तथा प्रस्तावों को

केवल स्वीकार करने के लिये ही नहीं है। यह एक प्रभावशाली सभा है और अपनी इच्छा के अनुसार मन्त्रिमण्डल को बनाती और विगाड़ती है।

इङ्गलैण्ड के कामन्ससभाके स्पीकर से राष्ट्रीय असेम्बली के अध्यक्ष की परि-  
स्थिति भिन्न है। फ्रान्स में असेम्बली का अध्यक्ष  
राष्ट्रीय असेम्बली का चुनाव के बाद अपने दल से सम्बन्ध नहीं तोड़ता।  
अध्यक्ष अर्थात् वह निर्दलीय नहीं होता जैसा कामन्स-  
सभा का स्पीकर होता है। अध्यक्ष सीमा के भीतर  
अपने दल के साथ सहानुभूति तथा उसके हित का ध्यान रखता है। ब्रिटिश  
अध्यक्ष का नाम स्पीकर है पर वह शायद ही बोलता है। उसे केवल अतिरिक्त  
वोट ( क्रास्टिग वोट ) देने का अधिकार है पर वह भी निर्धारित नियमों और  
प्रथाओं के अन्दर ही। असेम्बली का अध्यक्ष बहस में भाग ले सकता है। वह  
वोट भी दे सकता है।

असेम्बली के अध्यक्ष को कुछ विशेष अधिकार दिये गये हैं। यदि फ्रान्स  
का राष्ट्रपति निर्धारित अवधि के भीतर किसी कानून को जारी नहीं करता है  
तो असेम्बली के अध्यक्ष का कर्तव्य है कि वह उस कानून को जारी करे। यदि  
किसी कारण से राष्ट्रपति कार्य करने में अयोग्य हो जाय तो उसका स्थान अस्थायी  
रूप से असेम्बली के अध्यक्ष को ग्रहण करना होगा। यदि राष्ट्रीय असेम्बली  
भंग हो जाती है तो वह स्वतः प्रधान मन्त्री हो जाता है।

फ्रान्स की पार्लामेण्ट में कोई सदस्य किसी मन्त्री से किसी भी सामयिक  
महत्त्व के विषय पर कोई प्रश्न पूछ सकता है। यह  
इण्टर-पलेसन साधारण प्रश्न से भिन्न होता है। मन्त्री के किसी प्रश्न,  
( प्रश्न ) या पूरक प्रश्न के उत्तर देने के बाद वह विषय समाप्त  
हो जाता है। परन्तु इण्टरपलेसन में मन्त्री के उत्तर  
देने के बाद उस पर विवाद होता है और वोट भी लिया जाता है। कोई प्रश्न  
किसी विषय की जानकारी के लिये किया जाता है। इण्टरपलेसन मन्त्री की  
नीति के ऊपर आक्रमण करने या उसकी नीति के विरोध करने का एक साधन  
है। कोई भी सदस्य इण्टरपलेसन कर सकता है और अध्यक्ष को लिखित दे  
सकता है। इण्टरपलेसन पूछने के बाद अधिक से अधिक दूसरे महीने में उस  
पर बहस के लिये एक दिन निश्चित करना होगा। उस दिन इण्टरपलेसन करने

वाला सदस्य मन्त्री की नीति पर आक्रमण करते हुए भाषण देता है। उसके बाद उस पर बहस शुरू होती है और कभी एक सप्ताह तक चल्ता रहता है। बहस के समाप्त होने पर वोट लिया जाता है। यदि वोट मन्त्रियों के विरुद्ध गया तो तृतीय गणतन्त्र के विधान में तो मन्त्री या मन्त्रियों को पदत्याग करना पड़ता था। परन्तु नये सविधान के अनुसार मन्त्रिमण्डल के पदत्याग करने की जरूरत नहीं है।

बिंबों के परीक्षण के लिये दोनों सभाओं में बहुत तरह की समितियाँ होती हैं। असेम्बली में करीब बीस कमिटियाँ हैं जिसमें पार्लमेण्ट में कमिटियाँ ४० से ४४ तक सदस्य होते हैं। वित्तसमिति में पचपन सदस्य रहते हैं। प्रति वर्ष जून में असेम्बली में एक ब्यूरो का सगठन होता है। ब्यूरो में एक सभापति, छः उपसभापति और बारह सेक्रेटरी और तीन साधारण सदस्य होते हैं। ब्यूरो का कार्य प्रत्येक पार्टी से कितने सदस्य किस कमिटी में लिये जायेंगे निर्धारित करना है। प्रत्येक पार्टी की गुप्त समिति (कौंस) अपने अपने दल का नाम लिख कर ब्यूरो के अध्यक्ष के पास भेज देती है। प्रत्येक कमिटी के सदस्य केवल एक वर्ष के लिये चुने जाते हैं। कितने ही चारो वर्ष पुनर्निर्वाचित होते रहते हैं। एक सदस्य दो से अधिक समितियों में नहीं रह सकता। जो सदस्य राजस्व समिति या परराष्ट्र समिति में हैं वह किसी दूसरी समिति का सदस्य नहीं हो सकता।

प्रत्येक समिति अपना एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और एक रिपोर्टर चुन लेती है। अध्यक्ष समिति का प्रमुख होता है। लोग इस पदके बहुत इच्छुक होते हैं क्योंकि इसके पीछे अधिकार और मान दोनों हैं। जब कोई बिल किसी कमिटी के समक्ष जाता है तो कमिटी ही अपने में से एक को रिपोर्टर चुन लेती है। वह रिपोर्टर कमिटी के द्वारा विचारित और सशोधित बिल की रिपोर्ट तैयार करता है। उसे ही उस बिल को असेम्बली में प्रस्तुत करना होगा तथा समिति की तरफ से उसपर बोलेगा और जवाब देगा। इंग्लैण्ड में बिल को प्रस्तुत करने और उसे सफलतापूर्वक सभा में पारित कराने का कार्य मंत्री को होता है तथा अमेरिका में कमिटी के चेयरमैन को होता है। पर फ्रान्स में ये लोग पीछे से रिपोर्टर की सहायता करते हैं और अपने तो स्वयं अप्रत्यक्ष ही रहते हैं। कोई नवयुवक रिपोर्टर इस काम में बहुत तत्परता दिखाकर अपने को मंत्रीपद के



लिये उपयुक्त सिद्ध कर सकता है। वह अपनी तरफ ध्यान आकृष्ट करने के लिये सब कुछ करता है। इस तरह मंत्रियों का उत्तरदायित्व एक प्रकार से हल्का सा मालूम पड़ता है।

कमिटियों में पुराने और अनुभवी सदस्य होते हैं। इन्हीं कमिटी सदस्यों में से लोग आगे चलकर मन्त्री होते हैं। मन्त्रियों के लिये ये कमिटी सदस्य प्रतिद्वन्द्वी के रूप में बन जाते हैं। दोनों सभाओं में लोग बिलों के सम्बन्ध में इन्हीं लोगों की तरफ पथप्रदर्शन के लिये झुकते हैं। रिपोर्टर और कमिटियों के चेयरमेन अपने को अर्द्ध-मन्त्री ही समझते हैं। और कभी कभी तो मन्त्रियों के कार्यों में ये बाधाएँ भी उत्पन्न करते रहते हैं। कमिटियों को जाँच और निरीक्षण का पूरा अधिकार प्राप्त है, इसलिये शासकीय विभागों पर इनका पूरा नियन्त्रण रहता है। मन्त्री लोग कमिटियों को उपेक्षा की दृष्टि से नहीं देख सकते।

## न्यायालय और शासकीय विधान

फ्रांस के न्यायालयों में दो तरह की अदालतें हैं—( १ ) साधारण अदालतें तथा ( २ ) शासकीय अदालतें । प्रत्येक के अपने अपने नियम हैं, कार्यविधि है तथा न्यायाधीश हैं ।

सबसे छोटी अदालत “शान्ति के न्यायाधीश” ( जस्टिस आफ दी पीस ) है । न्यायमन्त्री के मनोनीत करने पर इनकी साधारण न्यायाधीश ( जस्टिस आफ दी पीस ) नियुक्ति फ्रान्स के राष्ट्रपति के द्वारा होती है । इन्हें कानून का डिप्लोमा प्राप्त होना चाहिये । साथ ही साथ अदालत में या किसी “बार” में बकालत करने का अनुभव होना चाहिये । अनुभव कम से कम दो वर्ष का होना आवश्यक है । न्याय-मन्त्री द्वारा निश्चित और निर्धारित प्रोफेसनल परीक्षा में इन्हें उत्तीर्ण होना चाहिये । इन्हें तनख्वाहें दी जाती हैं और ये मन्त्री की इच्छा के अनुसार बर्खास्त भी नहीं हो सकते । प्रत्येक कैण्टन या कई कैण्टन मिलाकर एक ऐसी अदालत अवश्य होती है । इन अदालतों के ऊपर प्रत्येक “एरोन डिसमों” में एक बड़ी अदालत होती है । उसे “प्रथम कोर्ट की अदालत” कहते हैं । इस अदालत में तीन से लेकर पन्द्रह तक मजिस्ट्रेट या जज रहते हैं । इन्हें दीवानी और फौजदारी दोनों तरह के मुकदमों देखने का अधिकार है । इन्हें नीचे की अदालत से अपील सुनने का भी अधिकार है जब मुकदमों की माखियत १००० से अधिक हो । ये अदालतें दो या तीन सदनों में बैठती हैं प्रत्येक एक एक वस्तु में विशेषता प्राप्त करती हैं । कोई दीवानी में तो कोई फौजदारी में । इन अदालतों से अपील बड़ी अदालत में जाती है । इसे ‘कोर्ट आफ अपील’ कहते हैं । इस तरह की सत्ताइस अपील अदालतें हैं । प्रत्येक अदालत में पाँच न्यायाधीश बैठते हैं । बल्कि इससे भी अधिक रहते हैं । ये एक-एक सदन में बैठते हैं । प्रत्येक सदन में पाँच या इससे भी अधिक जज अपील सुनते हैं । फौजदारी अपीलों में कुछ भिन्न तरीका है । हर तीसरे महीने में प्रत्येक डिपार्टमेंट में एक “कोर्ट आफ असाइज़” बैठती है । इस अदालत में एक जज ‘कोर्ट आफ अपील’ से और दो सहायक जज स्थानीय ‘कोर्ट आफ फर्स्ट इन्सटैन्स’ के होते हैं । ये लोग एक जूरी की सहायता से गम्भीर फौजदारी के मुकदमों की अपील सुनते हैं ।

1 Courts of First Instance

2 Court of Assize

इन अदालतों के ऊपर सबसे बड़ी अदालत 'कोर्ट आफ सेसेसन' है। यह फौजदारी अपील की सबसे बड़ी अदालत है। इसका मुख्य स्थान पेरिस में है। एक मुख्य अध्यक्ष, तीन विभागीय और पैंतालीस न्यायाधीश होते हैं। यह तीन सदनों में विभाजित है; (१) प्रार्थना सदन (चैम्बर आफ रेक्वेस्ट्स) का कार्य-किसी प्रार्थना को सुनना और निर्णय करना है कि यह सिविल अपील सुनने लायक है या नहीं। (२) सिविल सदन-प्रार्थनासदन द्वारा स्वीकृत सिविल अपीलों को सुनता है। (३) फौजदारी सदन-जो सभी फौजदारी अपीलों को सुनता है।

इस अदालत को केवल अपील सुनने का अधिकार है। इसे प्रारम्भिक अधिकार नहीं है। न्यायमन्त्री की सिफारिश पर राष्ट्रपति के द्वारा इन न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है।

वे अपने कार्यकाल तक स्वतन्त्र रहते हैं। जब तक इनके ऊपर कोई अभियोग नहीं होता, ये हटाये नहीं जाते। कोर्ट आफ सेसेसन किसी जज को जो दुर्व्यवहार के कारण दण्डित हुआ है हटा सकता है। न्यायाधीशों का कार्य काल स्थायी होता है। ये वकालत पेशा में से नहीं लिये जाते। इनकी अलग एक विशेष ट्रेनिंग होती है। 'जस्टिसेज आफ दी पीस' की परीक्षा होती है। ऊपर के जजों की नियुक्ति बाहर से नहीं होती। इनकी प्रदृष्टि होती है।

इङ्गलिश और फ्रान्सिसी न्याय प्रणाली में भेद है। फ्रान्स में सिविल और क्रिमिनल दोनों तरह के मुकदमें एक ही न्यायालय में सुने जाते हैं। दो पृथक् अदालतें इनके लिये नहीं हैं। फ्रान्स में सभी अदालतों में कई जज साथ बैठते हैं। पर इङ्गलैण्ड में नीचे की अदालतों में एक ही जज होता है।

फ्रान्स की अदालतें ब्रिटिश न्यायालयों की तरह नजीर (प्रिसिडेंट्स) को मानने के लिये बाध्य नहीं हैं। फ्रान्स में जज-कृत कानून बहुत कम हैं और उनका महत्व भी नहीं है।

फ्रान्स में शासकीय न्यायालयों की प्रणाली है। ये अदालतें १७९० में स्थापित हुई थीं। शासकीय कर्मचारियों को साधारण न्यायालयों के हस्तक्षेप से बचाने के लिये इन अदालतों का निर्माण हुआ। राज कर्मचारियों के विरुद्ध लिये

1. "Court of Cassation"

2. Original Jurisdiction

3. Administrative courts (Droit Administratif.)

हुए मुकदमों का फैसला यहाँ होता है। इङ्ग्लैण्ड में कोई व्यक्ति किसी राज कर्मचारी द्वारा की गई गलतियों के कारण उत्पन्न हानि के लिये साधारण अदालत में दावा दायर कर सकता है। यदि वह जीत जाता है तो अदालत उसे उस कर्मचारी के द्वारा हरजाना दिलवाती है। परन्तु फ्रान्स में वह व्यक्ति उस कर्मचारी के विरुद्ध नहीं बल्कि राज्य के विरुद्ध मुकदमा दायर करता है। यदि वह जीत जाता है तो उसे हरजाना सरकारी खजाने से मिलता है। ऐसे मुकदमे साधारण अदालत में नहीं बल्कि शासकीय अदालत में लाये जाते हैं। इनमें दो तरह की अदालतें हैं। सबसे छोटी अदालत “प्रादेशिक काउन्सिलें” हैं। सब मिलाकर बाइस “प्रादेशिक काउन्सिलें” हैं। प्रत्येक काउन्सिल में एक अध्यक्ष और चार काउन्सिलर होते हैं जिनकी नियुक्ति गृह विभाग के मन्त्री के द्वारा होती है। इन काउन्सिलों से अपील “राज्य-परिषद्” में जाती है। यह सबसे बड़ी शासकीय अदालत है। यह पेरिस में बैठती है। इस परिषद् की बैठक कई शाखाओं में होती है अर्थात् इसके कई भाग हो जाते हैं। एक भाग में ३९ काउन्सिलर होते हैं। ये सभी बहुत प्रख्यात जुरिस्ट अर्थात् कानून-वेत्ता होते हैं। इनकी नियुक्ति मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर राष्ट्रपति के द्वारा होती है। ये प्रादेशिक काउन्सिलों की अपील सुनते हैं।

इस न्यायालय में कोई खर्च नहीं होता। इसकी कार्य-विधि भी बहुत सरल है। कोई व्यक्ति जिसे किसी राजकर्मचारी के विरुद्ध शिकायत है टिकट ( स्टैम्प ) लगाकर छुपे हुए फार्म पर दरखास्त दे सकता है। यदि वह जीत जाता है तो उसको वह फीस की छोटी रकम लौटा दी जाती है। जनता की स्वतन्त्रता और अधिकारों की रक्षा के लिये यह अदालत बहुत बड़ा साधन है। इस अदालत का एक दूसरा भी अधिकार है। राष्ट्रपति या दूसरे राजकर्मचारियों द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों को यह अदालत मौलिक विधान के अनुसार या आधार पर अवैध या अनुपयुक्त घोषित कर सकती है। आज्ञाओं या अध्यादेशों में जिन विषयों से सम्बन्ध रहता है उन पर मन्त्रियों को सलाह देने का भी अधिकार अदालत को है। इन अदालतों ने नागरिकों के अधिकार सम्बन्धी, कर्मचारियों के दायित्व तथा कर्मचारियों के विरुद्ध अभियोग के लिये कार्य-विधि के कुछ नियम बनाये हैं।

इन्हीं नियमों को शासकीय कानून कहते हैं। ये कानून अधिकतर शासकीय न्यायालयों के निर्णयों के आधार पर बने हैं। इन्हें 'न्यायाधीश-कृत विधान'<sup>१</sup> कहते हैं।

दो तरह के न्यायालय हैं। इसलिये कभी कभी अधिकार-क्षेत्र के विषय में संघर्ष की सम्भावना रहती है। यह "संघर्ष न्यायालय"<sup>२</sup> के द्वारा निर्णय किया जाता है। इस न्यायालय में सब मिला कर नव सदस्य होते हैं। न्यायमन्त्री पदेन इस न्यायालय का अध्यक्ष होता है। तीन न्यायाधीश कोर्ट-आफ-सेसेसन और तीन न्यायाधीश 'कौंसिल आफ-स्टेट' से लिये जाते हैं। ये सात मिलकर दो अन्य सदस्यों को चुन लेते हैं।

अधितर अंग्रेज और अमेरिकन लेखक बहुत हाथ तक शासकीय विधान प्रणाली के विरोधी रहे हैं। उनका खयाल था कि शासकीय न्यायालयों में मन्त्रियों द्वारा नियुक्त राजकर्मचारी ही होते हैं अतः इन न्यायालयों से नागरिकों की रक्षा नहीं होती। राजकर्मचारियों के न्यायाधीश होने से सरकार को हस्तक्षेप करने का अवसर मिल सकेगा। नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रता पर आघात होंगे क्योंकि राजकर्मचारियों के विरुद्ध साधारण न्यायालय में अभियोग नहीं लाया जा सकता। शासकीय न्यायालयों में बड़े बड़े राजकर्मचारी ही न्यायाधीश रहते हैं अतः वे अवश्य ही कर्मचारियों का पक्षपात करेंगे। परन्तु कार्यरूप में ये आशंकाएँ झूठी हो गईं। यह कहा जा सकता है कि फ्रान्स में नागरिकों को अधिक अधिकार हैं क्योंकि उन्हें अधिकारियों के विरुद्ध अभियोग लगाने का अधिकार प्राप्त है। परन्तु ऐसा अधिकार इङ्गलैण्ड या अमेरिका में प्राप्त नहीं है। शासकीय कानून राजकर्मचारियों को दायित्व से मुक्त नहीं करता बल्कि उन्हें अपने कार्यों के लिये दायी होना पड़ता है।

---

1. Judge-made law. 2. Tribunal des Conflicts.

## स्थानीय शासन

फ्रान्स में फ्रान्स की राज्यक्रान्ति के बाद से कितनी बार शासन का स्वरूप और सघटन परिवर्तित हुआ। परन्तु फ्रान्स का स्थानीय शासन नेपोलियन के समय से बहुत ही कम बदला। बल्कि राज्य के स्थायित्व तथा नींव के नहीं हिलने का एकमात्र कारण फ्रान्स के स्थानीय शासन की मज़बूती है। स्थानीय शासन का नियन्त्रण बहुत ही केन्द्रित है। स्थानीय शासन का प्रधान पेरिस में रहता है। प्रधान को गृह विभाग का मन्त्री या आन्तरिक व्यवस्थाओं का मन्त्री कहते हैं।

फ्रान्स ८९ डिपार्टमेंटों में बटा हुआ है। प्रत्येक डिपार्टमेंट का प्रधान प्रिफेक्ट होता है। प्रत्येक डिपार्टमेंट एरोनडिसमाँ में बटे हुए हैं। कुल मिला कर २७६ एरोनडिसमाँ हैं। एरोनडिसमाँ का प्रधान सब-प्रिफेक्ट होता है। प्रत्येक डिपार्टमेंट और एरोनडिसमाँ के साथ एक एक कौंसिल भी है। एरोनडिसमाँ भी कम्युन में बटे हैं। ३७८०० कम्युन हैं। एक कम्युन में एक मेयर और एक कौंसिल होती है।

डिपार्टमेंट करीब करीब भारतवर्ष का जिन्हा या डिस्ट्रिक्ट समझा जाना चाहिये। प्रत्येक डिपार्टमेंट का प्रधान शासक प्रिफेक्ट होता है। गृहमन्त्री की सिफारिश पर राष्ट्रपति के द्वारा प्रिफेक्ट की नियुक्ति होती है। उसका दोहरा पद है। वह केन्द्रीय अधिकारियों का डिपार्टमेंट में एजेण्ट है तथा डिपार्टमेंट का प्रधान शासक है। वह अपने डिपार्टमेंट में राष्ट्रीय कानूनों को जारी करने तथा कार्यान्वित करने के लिये उत्तरदायी है। वह कितने ही सार्वजनिक सेवाओं के विभागों का प्रबन्ध करता है और उनके लिये उत्तरदायी है, जैसे—डिपार्टमेंट के अन्दर राजमार्ग, जेल, अनाथालय, तथा अस्पताल इत्यादि। वह अपने क्षेत्र में स्कूल के अध्यापकों, पोस्टमास्टर्स, और सफाई के इन्स्पेक्टरों की नियुक्ति करता है। अपने डिपार्टमेंट का वह कोषाध्यक्ष है तथा फौजमें भर्ती के लिये उत्तरदायी है। वह कम्युन का म्युनिसिपल शासन नियंत्रित करता है। उसके राजनीतिक अधिकार भी प्रशस्त हैं। वह अपने व्यक्तिगत प्रभाव को निर्वाचन के समय अपनी पार्टी के वोट के लिये प्रयोग में लाता है। फ्रान्स में प्रिफेक्टशिप बहुत ही महत्वपूर्ण सस्था है क्योंकि स्थानीय शासन का सारा सघटन उसी के ऊपर अवलम्बित है। एक लेखक ने लिखा है कि फ्रान्स गणतन्त्र से साम्राज्य हो जाय पर एक

साधारण नागरिक के जीवन में बहुत ही कम अन्तर होगा। यदि ८९ प्रिफेक्ट-शिप समाप्त कर दिये जायें तो फ्रान्स की आधार-शिला जिस पर राज्य का सारा सघटन स्थित है, उल्ट जायेगा।

प्रत्येक डिपार्टमेण्ट में एक साधारण कौंसिल होती है। इसके सदस्य बाल्मि मताधिकार के द्वारा पाच वर्ष के लिये चुने जाते हैं। परन्तु आधे सदस्य प्रत्येक तीसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। डिपार्टमेण्ट का प्रतिवर्ष का आय-व्ययक इसी के द्वारा पारित होता है। इसके कानून बनाने के अधिकार प्रयाप्त नहीं है क्योंकि प्रायः सभी महत्वपूर्ण विषय राष्ट्रीय कानून या शासकीय आदेशों के द्वारा सम्पादित होते हैं। फिर भी यह गरीबों की सहायता, सार्वजनिक गृहों का निर्माण तथा मस्मत्त और यातायातके नियम इत्यादि बनाती है।

एरोनडिसमा भी छोटे पैमाने पर डिपार्टमेण्ट की ही तरह हैं। प्रत्येक एरोनडिसमा का प्रधान सब प्रिफेक्ट या उप-प्रिफेक्ट होता है। एरोनडिसमा इस के साथ निर्वाचित काउन्सिल भी होती है। प्रत्येक कैंटन से एक सदस्य एरोनडिसमा कौंसिल के लिये आते हैं। यह उप प्रिफेक्ट के अन्तर्गत होता है। काउन्सिल को किसी तरह का कानून बनाने का अधिकार नहीं है और न कोई आय-व्ययक सम्बन्धी अधिकार ही है। इसका कार्य केवल प्रबन्धात्मक है।

कम्युन का अर्थ होता है म्युनिसिपल सरकार। इसमें शहर, नगर और गाँव सभी आते हैं। प्रत्येक के लिये एक ही म्युनिसिपल कम्युन विधान है। बड़े-बड़े शहरों के लिये बड़े म्युनिसिपल कौंसिल हैं और उनके साथ शासन का यन्त्र भी स्थापित है। पर जहाँ तक हो सका है स्थानीय स्वशासन में समानता रखने की चेष्टा की गई है। कम्युन का शासन बहुत ही सरल है। प्रत्येक कम्युन की अपनी म्युनिसिपल कौंसिल है। कौंसिल के सदस्यों की संख्या कम्युन की जनसंख्या के अनुसार होती है। पुरुषों को ही वयस्कमताधिकार प्राप्त है। प्रत्येक सदस्य छ. वष के लिये चुना जाता है। इन्हें कोई वेतन नहीं मिलता। छोटे छोटे कम्युन में सारी काउन्सिल का चुनाव एक ही साधारण टिकट पर होता है। अर्थात् छोटा होने के कारण पूरा एक कम्युन ही एक निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। बड़े कम्युनों में क्लर्ब के अनुसार निर्वाचन होता है।

1. General Council

2. City & Town

कम्युन की काउन्सिल का कार्य बहुत ही महत्वपूर्ण है। वह अपने शहर, नगर या गाँव के आय-व्ययक को पारित करती है। मेयर को चुनती है। प्रत्येक काउन्सिल में दस से छत्तीस तक सदस्य होते हैं। अन्य अफसरों को भी चुनती है। काउन्सिल के कार्यकाल तक मेयर का भी कार्यकाल होता है। मेयर कम्युन का प्रधान शासकीय अधिकारी होता है। मेयर होने पर भी वह काउन्सिल का सदस्य बना रहता है। काउन्सिल का वह अध्यक्ष भी होता है। कम्युन में शासन और व्यवस्थापक कार्य और अधिकार पृथक् नहीं किया गया है। मेयर ऐसा ही व्यक्ति होता है जो काउन्सिल का पहले भी सदस्य रह चुका है और वह काउन्सिल का मान्य नेता होता है।

काउन्सिल मेयर को छोड़कर कुछ अपने ही सदस्यों में से सहायक मेयर भी चुनती है। इनका कार्यकाल छ वर्षों तक होता है और ये काउन्सिल के सदस्य बने रहते हैं। मेयर, सहायक मेयर और काउन्सिल सभी साथ बैठते हैं और इस तरह कम्युन की सरकार बनाते हैं।

मेयर के कुछ अधिकार भी हैं। वह अपने कामों में बिल्कुल स्वतन्त्र नहीं है। उसके ऊपर प्रिफेक्ट का नियन्त्रण रहता है। काउन्सिल मेयर को हटा नहीं सकती। मेयर को काउन्सिल से कम्युन के लिये आय व्ययक पास कराना पड़ता है। इसलिये मेयर काउन्सिल को मिलाकर रखने की कोशिश करता है। यद्यपि वह उनके प्रति उत्तरदायी नहीं है, फिर भी उसका व्यवहार काउन्सिल के प्रति सद्भाव से भरा हुआ तथा काउन्सिल की इच्छाओं के अनुसार ही रहता है।

मेयर का दोहरा स्थान है। वह कुछ कार्यों के लिये अपने उच्च अधिकारियों के प्रति उत्तरदायी है जैसे—पुलिस, सार्वजनिक स्वास्थ्य, राजस्व, जनगणना, सैनिक सर्विस सम्बन्धी कानूनों का प्रयोग इत्यादि। इन कार्यों के लिये वह उच्च अधिकारियों का एजेन्ट है। पेरिस से अध्यादेश प्रिफेक्ट के पास, प्रिफेक्ट से उपप्रिफेक्ट के पास तथा उपप्रिफेक्ट से मेयर के पास आता है। मेयर अध्यादेश को जनता में जारी करता है। यदि मेयर ऊपर के अधिकारियों द्वारा प्रेषित किसी आवश्यक सूचना के अनुसार कार्य नहीं कर सकता या नहीं करता तो वह अपने पद से हटाया जा सकता है। दूसरा महत्वपूर्ण कार्य मेयर का कम्युन का शासन है। इस हेतियत से वह म्युनिसिपल काउन्सिल के प्रस्तावों को कार्यान्वित करता है। स्थानीय प्रबन्ध कर्ताओं की नियुक्ति करता है, कम्युन के आय-व्ययक

१—मेयर को फ्रान्सीसी भाषा में *Maire* कहते हैं।



अनुमान पत्र तैयार करता है और कम्युन के कार्य को सुचारु रूपसे चलाता है। बड़े कम्युनों के कार्यों को वह अपने सहायक मेयरों को बाँट देता है।

मेयर या सहायक मेयर पेशेवर शासक नहीं होते। वे तो सर्वसाधारणजन में से होते हैं। पहले वे जनता के द्वारा काउन्सिल के सदस्य चुने जाते हैं और फिर काउन्सिल उन्हें उन पदों के लिये चुनती है। वे तनखाह नहीं पाते। इसलिये अपने समय का कुछ ही हिस्सा सार्वजनिक सेवा में दोबारा या तिबारा लगाते हैं। एक बात जानने योग्य है कि अपनी योग्यता, सेवा की भावना तथा इमानदारी के कारण वे चुने जाते हैं। अतः इन्हें शासन का अनुभव होता है। वे स्वयं काम नहीं करते। कार्य का भार विभागीय कर्मचारियों के ऊपर होता है।

फ्रान्सिसी नगरों का शासन साधारण जन के द्वारा होता है। परन्तु व्यवहार में विशेषज्ञों का ही अधिक प्रभाव विभागों के ऊपर रहता है। विभागीय कर्मचारियों में एक नगर-क्लर्क होता है। छोटे नगरों में तो स्कूल का अध्यापक ही नगर-क्लर्क का काम करता है। बड़े नगरों में वह एक पृथक् कर्मचारी होता है और मेयर के कार्यों का बहुत कुछ भार उसी के ऊपर रहता है। बड़े नगरों में म्युनिसिपल सरविस विशेषज्ञों तथा पूरे कर्मचारियों का होता है। म्युनिसिपल काउन्सिल की बैठक दिन-प्रति-दिन होती है और अपना कार्य समाप्त करके ही बैठकें समाप्त की जाती हैं। उसके बाद पर्याप्त समय के बाद ही पुनः बैठक होती है। नियम के अनुसार वर्ष भर में चार सत्र होते हैं। प्रत्येक सत्र (अधिवेशन) दो से लेकर चार सप्ताह तक होता है। म्युनिसिपल विधानों के अनुसार इसके विस्तृत अधिकार हैं। कम्युन के कार्यों का सञ्चालन काउन्सिल के विचार-विमर्श से होता है। इससे अधिक अधिकार क्या हो सकता है।

काउन्सिल के अधिकारों पर एक नियन्त्रण है। अपने कुछ कार्यों के लिये काउन्सिल को प्रिफेक्ट से अनुमति लेनी पड़ती है। काउन्सिल के महत्वपूर्ण निर्णयों पर प्रिफेक्ट की स्वीकृति आवश्यक है। म्युनिसिपल शासन के बहुत से आवश्यक विषयों पर विचार करने तथा कार्य करने का अधिकार काउन्सिल को प्राप्त है। केवल राजस्व, पुलिस और शिक्षा पर इनका अधिकार नहीं है।

प्रिफेक्ट के नियन्त्रण के कारण फ्रान्स के नगरों का शासन अच्छा रहा है। मुनरो ने लिखा है कि सयुक्त राज्य अमेरिका की अपेक्षा इनका शासन अच्छा और इमानदारी से होता है। घूसखोरी और नौकरी में

पक्षपात इत्यादि पर पर्याप्त नियन्त्रण है। पदाधिकारियों की सरविस सुरक्षित और स्थायी है।

पेरिस फ्रान्स का सबसे बड़ा शहर है। राष्ट्रीय सरकार की राजधानी इसी नगर में है। अतः राष्ट्रीय इमारतों, व्यवस्थापक और पेरिस का शासन प्रबन्ध शासन विभागों के विशाल गृह, अजायब घर, पुस्तकालय, सार्वजनिक स्मृतिचिन्ह, राजप्रासाद तथा अन्य भव्य भवन स्थित हैं। इसी नगर से बड़ी बड़ी क्रान्तियाँ प्रारम्भ हुई हैं। सीन नदी के किनारे फ्रान्स की यह विशाल नगरी फ्रान्स का हृदय और मस्तिष्क दोनों है।

पेरिस स्वयं ही एक डिपार्टमेण्ट ( जिला ) है। इसे सीन का डिपार्टमेण्ट कहते हैं और एक प्रिफेक्ट के द्वारा शासित होता है। इसमें एक अधिक प्रिफेक्ट होता है जिसे पुलिस प्रिफेक्ट कहते हैं। इसका काम शान्ति और सुव्यवस्था कायम रखना है। मन्त्री के परामर्श से दोनों प्रिफेक्ट की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा होती है। अस्ती सदस्यों की म्युनिसिपल कौंसिल भी है। इनका निर्वाचन एरोनडिसमा के द्वारा होता है। सम्पूर्ण पेरिस बीस एरोनडिसमा में बँटा हुआ है। प्रत्येक एरोनडिसमा से चार सदस्य डिपार्टमेण्ट की म्युनिसिपल कौंसिल में जाते हैं। शहर के बाहर वाले कम्युनों के कुछ प्रतिनिधियों के साथ म्युनिसिपल कौंसिल डिपार्टमेण्ट के साधारण कौंसिल का भी काम करती है।

पेरिस में मेयर नहीं होता। एरोनडिसमा के शासकीय प्रधान को मेयर कहते हैं पर वास्तव में वे उप-प्रिफेक्ट हैं। उप-प्रिफेक्टों के चुनाव की तरह इनका भी चुनाव होता है और उपप्रिफेक्टों की तरह इनके कार्य भी समान है। नगर का अधिक कार्य एरोनडिसमा के प्रधान कार्यालय में होता है। इस तरह पेरिस के शासन में शक्ति का केन्द्रीयकरण है पर कार्यों का विकेन्द्रीकरण है। पेरिस के शासन-प्रबन्ध में सीन डिपार्टमेण्ट के प्रिफेक्ट की प्रधानता है। अन्य प्रिफेक्टों की तरह वह भी मन्त्रिमण्डल का एजेण्ट है। नगर कौंसिल आय-व्ययक पर मतदान देती है तथा इसके कुछ अन्य महत्वपूर्ण कार्य हैं परन्तु यह नगर के शासन को नियन्त्रित नहीं करती।

## फ्रान्स का राजनीतिक जीवन

फ्रान्स एक पुराना देश है, परन्तु एक नया गणतन्त्र है। नये गणतन्त्र के मूल में फ्रान्स के प्राचीन जीवन से कोई सम्बन्ध नहीं है। फ्रान्स तो प्रारम्भ से ही सामन्तशाही, जागीरदारी प्रथा, साम्राज्यवाद, नृपतन्त्र और निरकुश सम्राटों का अखाड़ा रहा है।

इसी कारण यह कहा जाता है कि फ्रान्स की शारीरिक आकृति गणतन्त्र की है पर इसकी भावनाओं में नृपतन्त्र की झलक है और मनोवृत्ति में साम्राज्यवाद की आभा है।

फ्रान्स का आधुनिक युग राज्यक्रान्ति से प्रारम्भ होता है। क्योंकि उसके पहले सामन्तवाद, अधिनायक शाही तथा अन्य मध्यकालीन सस्थाओं की प्रधानता थी। एक फ्रान्सिसी के लिये १७८९ का समय बड़ा ही महत्वपूर्ण समय था क्योंकि फ्रान्स का आधुनिक जीवन राज्यक्रान्ति के बाद से ही प्रारम्भ हुआ। अतः फ्रान्स का वर्तमान जीवन बहुत ही आधुनिक है।

पुराने युग की सरकार बिल्कुल निरकुश राजतन्त्र थी। फिलिप औगसटस तथा लुई नवें से लेकर तेरहवें और चौदहवें लुई के राजत्व तक फ्रान्स में राजतन्त्र की निरकुशता पराकाष्ठा पर पहुँच गई थी। लुई चौदहवें ने घोषित किया था कि "मैं ही राज्य हूँ।" लुई पन्द्रहवें ने घोषणा की थी कि हम लोगों ने ईश्वर से ही अपना ताज (राजधुकुट) प्राप्त किया है तथा कानून बनाने का एक मात्र अधिकार जिससे प्रजा शासित होती है हम लोगों को ही प्राप्त है, उसमें किसी दूसरे का हिस्सा नहीं है।" इस तरह के निरकुश राजागण फ्रान्स में राज्य करते थे।

राजवंश तथा अन्य बड़े बड़े लार्डों की शक्ति इतनी बढ़ गयी थी कि जो जितना ही बढ़ा था उतना ही राज्य को एक पैसा कर नहीं देता था। छोटे और गरीब जन पर अत्यधिक कर था। साधारण जनता अत्याचारग्रस्त और पीड़ित थी। नाम मात्र को भी अधिकार और स्वतन्त्रता नहीं थी। किसी तरह की राष्ट्रीय पञ्चायत या पार्लमेण्ट नहीं थी। सम्पूर्ण राजनीतिक प्रणाली असमानता तथा विशेषाधिकारों पर अवलम्बित थी। सरकार में इतनी निरकुशता, अनुत्तरदायित्व तथा स्वेच्छाचारिता थी कि कानून सदैव परिवर्तित होते रहते थे। कानून सभी के ऊपर समान रूप से लागू नहीं किये जाते थे। किसी तरह की कोई व्यक्तिगत स्वतन्त्रता नहीं थी। कोई व्यक्ति किसी क्षम्य गिरफ्तार किया

जा सकता था और स्वेच्छा से जितने दिन चाहते जेलों में बन्द रखते। न्याय की प्रणाली केवल स्वागमात्र थी। सामन्त वर्ग और पादरी वर्ग कर देने से बिल्कुल मुक्त थे। सरकार में जितने अच्छे अच्छे पद थे, उन पर राजवश या लार्ड लोगों के परिवार वाले आरुढ़ थे।

अत्यधिक अत्याचार से पीड़ित जनता को एक नये दर्शक की आवश्यकता थी। मान्टेस्कू, वाल्टेयर और रूसो की लेखनी ने जनता में एक नयी भाशा का संचार किया। इंग्लैण्ड के दार्शनिकों और लेखकों का भी प्रभाव पड़ा। इंग्लैण्ड की ऐतिहासिक घटनाओं से भी लोग प्रभावित हुए बिना नहीं रहे। जानलॉक के द्वारा प्रतिपादित समझौता सिद्धान्त, सीमित राजतन्त्र तथा अधिकार विभाजन के सिद्धान्त, सार्वजनिक प्रभुसत्ता और अत्याचारी शासक की आज्ञाओं तथा कार्यों के प्रतिरोध का अधिकार इत्यादि इन सभी सिद्धान्तों और विचारों का प्रयोग फ्रान्स के प्रायः सभी प्रगतिशील लेखकों और विचारकों ने किया।

अठारहवीं शताब्दी के परार्द्ध भाग में फ्रान्सिसी और अंग्रेजी उदारवादी विचारों के सम्मिलित श्रोतों के प्रबल वेग से परम्परावादी तथा प्रतिक्रियावादियों का निरकुश गढ़ हिल उठा और ऐसा भी समय आ गया जब क्रान्ति की लहरों के प्रचण्ड थपेड़ों को सहना प्राचीन समय की सुदृढ़ दिवालियों के लिये असम्भव हो गया। योड़े ही दिनों में प्राचीन सामन्तशाही शासन केवल इतिहास के पृष्ठों में ही रह गया।

नये युग का प्रारम्भ हुआ। नये युग की सभी चीजें नयी थीं। प्राचीन और मध्यकालीन युग से इस नये युग का कोई सम्बन्ध राज्यक्रान्ति की देन नहीं था। फ्रान्स की राज्यक्रान्ति ने जिस गहराई तक प्राचीन परम्परा और विशेषाधिकारों को समाप्त किया उतनी गहराई तक १९१७ में बोल्शेविकक्रान्ति ने ही किया। क्रान्ति की प्रथम देन रूसो के विचारों से प्रकट होती है जो राष्ट्रीय असेम्बली (१७८९, २६ अगस्त) के प्रस्ताव में सम्मिलित है।

प्रस्ताव नागरिकों तथा मानवों के अधिकारों की घोषणा है। उसके अनुसार प्रत्येक मनुष्य का स्वतन्त्र रूप से जन्म हुआ है और प्रत्येक अपने अधिकारों में समान तथा स्वतन्त्र है। प्रत्येक राजनीतिक सस्थाओं या समुदायों का कर्तव्य है कि वे सभी मानवों के प्राकृतिक और जन्म-सिद्ध अधिकारों की रक्षा करें। राज्य-प्रभुता राष्ट्र में निहित होती है। अतः स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा और अत्याचार का प्रतिरोध समान होना अत्यावश्यक है।

विधान या कानून राष्ट्र की व्यक्त इच्छा का प्रतिरूप है ।

प्रत्येक नागरिक को विधान या कानून के निर्माण में स्वयं या अपने प्रतिनिधियों के द्वारा कार्य करने का अधिकार है । विधान सब के लिये समान होना आवश्यक है ।

मानव-अधिकारों की घोषणा में यह भी स्वीकृत हुआ कि प्रत्येक नागरिक को विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता है । प्रत्येक अधिकार-विधेयक नागरिक को अपने विचारों के अनुसार धार्मिक विश्वासों की स्वतन्त्रता है । प्रत्येक नागरिक को विधान की विधि के अतिरिक्त अन्य ढंग से कैद न होने की स्वतन्त्रता है । लेखन और प्रकाशन की स्वतन्त्रता प्रत्येक नागरिक को है । बिना सहमति और प्रतिनिधित्व के कर लगाने का अधिकार नहीं है । सम्पत्ति-हरण राज्य की आवश्यकता तथा हर्जाने के अतिरिक्त वैध नहीं हो सकता ।

अब तक संवैधानिक तथा साधारण विधि में कोई भेद नहीं था । संवैधानिक विधि अधिकतर प्रथा और परम्परा पर अवलम्बित था । लिखित संविधान पर १८ वीं सदी के लेखकों तथा राजनीतिज्ञों ने लिखित संविधान की व्यावहारिकता तथा उपादेयता को समझा और उसकी आवश्यकता को प्रकट किया । फ्रान्स के सुधारकों तथा राजनीतिज्ञों को लिखित संविधान मौलिक समझौते को नये ढंग से लिखने की तरह प्रतीत हुआ । १७८९ में राष्ट्रीय असेम्बली ने संविधान तैयार करने का निश्चय किया और वह १७९१ में पूरा हुआ ।

फ्रान्स की राज्यक्रान्ति ने जनता की प्रभुता में विश्वास पैदा किया । लोग यह मानने लगे कि 'राजा ही सभी अत्याचारों गणतान्त्रिक विधान का मूल है ।' सार्वजनिक सत्ता तथा राजतन्त्र का मेल इङ्ग्लैण्ड की तरह होना कठिन हो गया । लोग गणतन्त्र की स्थापना चाहने लगे । संयुक्तराज्य अमेरिका में गणतन्त्र की स्थापना से लोगों का ध्यान आकर्षित हुआ । यों तो माण्टेस्क्यू, रूसो तथा तुर्गो सभी का ख्याल था कि गणतन्त्र छोटे राज्यों में ही सम्भव हो सकता है ।

परन्तु राष्ट्रीय असेम्बली में राजतन्त्रवादियों की प्रधानता थी और १७९१ के नये संविधान में नृपतन्त्र को रखने का ही प्रयत्न किया गया था । समय की गति ने कुछ लोगों को गणतन्त्र के विषय में सोचने के लिये

बाध्य किया। १७९० के अन्त में एक गणतन्त्रात्मक दल की स्थापना हो गयी और १७९१ के मध्य तक उग्र विचार वाले नये सिद्धान्त की तरफ झुकने लगे थे। १७९१ के सविधान के अनुसार लेजिस्लेटिव असेम्बली सभी व्यावहारिक दृष्टि से फ्रांस की सरकार का कार्य कर रही थी। राष्ट्रीय असेम्बली प्रायः राजतान्त्रिक थी पर राजा के द्वारा बाहर से सहायता मागने का प्रयत्न, बाहर से राजदरबार के द्वारा सैनिक सहायता लेने का प्रयत्न तथा अन्य कारणों से राजतन्त्र को समाप्त कर देना अनिवार्य हो गया। १७९२ के सितम्बर मास में जो नव निर्वाचित कन्वेन्सन बना उसके लिये कोई दूसरा मार्ग नहीं था। उसने सर्वसम्मति से राजतन्त्र को समाप्त करने का निश्चय किया और एक लोकतन्त्रात्मक केन्द्रीय गणतन्त्र की स्थापना की। फ्रांस की सेनाओं ने पड़ोस के देशों में भी गणतन्त्र के स्थापित करने की चेष्टा की और नये गणतन्त्र स्थापित हुए। यद्यपि उनमें बहुत से समाप्त हो गये।

राज्यक्रान्ति के द्वारा सार्वजनिक सत्ता की भावनाओं का अत्यधिक प्रचार हुआ तथा उसका व्यावहारिक स्वरूप भी स्वीकृत सावर्जनिक प्रभुसत्ता हो गया। इसका प्रतिपादन अरस्तू ने भी सिद्धान्त के रूप में किया था। रोमन गणतन्त्र के काल में भी इस भावना का प्रचार था। चौदहवीं और पन्द्रहवीं शताब्दियों में भी पड़ुआ के मारसलियो और कुसा के निकोलस ने इस सिद्धान्त का प्रचार किया था। परन्तु १७८९ के बाद फ्रांस में इसका व्यावहारिक रूप होने लगा। इसटेय्स जेनरल में वर्ग प्रतिनिधित्व के स्थान पर राष्ट्र का प्रतिनिधित्व हो गया। फ्रांस की जनता का एक राजनीतिक समूह में सघटन हुआ और निर्वाचकों के द्वारा निर्वाचित डिपुटी पेरिस में प्रतिनिधित्व करने के लिये भेजे गये। प्रतिनिधि शासन व्यवस्था का प्रारम्भ पहले पहल हुआ।

क्रान्ति ने अधिकार-विभाजन के सिद्धान्त का भी नया अर्थ दिया। कुछ न कुछ अधिकार विभाजन तो विभिन्न यूरोपीय अधिकार विभाजन का शासकीय प्रणालियों में प्रचलित था और अमेरिका सिद्धान्त में राष्ट्रीय और राज्य की सरकारों का सघटन इसी सिद्धान्त के आधार पर हुआ था। माण्टेस्कू ने भी इस सिद्धान्त के ऊपर लिखा और इसका पूर्ण प्रतिपादन किया। लोग समझने लगे थे कि व्यवस्थापक, शासक और न्याय कर्ता को पृथक् पृथक् रहना चाहिये। १७९१ के राजतान्त्रिक सविधान पर इस सिद्धान्त की छाया थी

और बाद में बनने वाले सभी आधारभूत कानूनों में इस सिद्धान्त को आधार माना गया।

इस काल में एक शासन के बाद दूसरा शासन आया पर कोई स्थायी नहीं रह सका। एक शासन प्रणाली के १७८९ से १८७५ तक की अस्थायी राजनीतिक परिस्थिति बाद दूसरी शासन प्रणाली का प्रयोग हुआ पर किसी का प्रतिफल सन्तोषजनक नहीं हुआ। छ. प्रकार के विभिन्न राजनीतिक सविधानों का प्रयोग हुआ पर कोई स्थायी नहीं हो सका। किसी भी राष्ट्रीय सरकार का स्वरूप स्थिर नहीं हुआ। बल्कि स्थानीय शासन प्रबन्ध में विशेषतः डिपार्टमेंटों और कम्युन के जीवन में जो परिवर्तन हुए उनका व्यवस्थित विकास होता गया और स्थानीय सस्थायें स्थायी हो गईं।

राज्यक्रान्ति के बाद यह प्रथम सविधान था। इसका स्वरूप उदारवादी सुधारकों के द्वारा निश्चित हुआ था। १७९१ का संविधान सीमित राजतन्त्र के रूप में रखा गया था। मन्त्रिपरिषद् एक पार्लमेंट के प्रति उत्तरदायी था। मन्त्रियों पर राज्यविद्रोह का महाभियोग चल सकता था। पार्लमेंट का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप में दो वर्ष के लिये होना स्वीकृत हुआ था। २५ वर्ष का पुरुष जो अपने तीन दिन का वेतन प्रत्यक्ष करके रूप में देता था वही वोट देने का अधिकारी समझा जाता था। रोबसपियर और डैण्टन इस युग के नेता थे।

इस सविधान के द्वारा सीमित राजतन्त्र गणतन्त्र में परिणत हो गया। इस गणतन्त्र की विशेषताओं में ब्यस्क पुरुष मताधिकार, प्रत्यक्ष निर्वाचन, सम्भावित और प्रस्तावित कानूनों के विचारार्थ नागरिकों की प्रारम्भिक सभाएँ तथा चौबीस सदस्यों की एक राष्ट्रीय शासन समिति थी। यह सविधान जनता के मतदान द्वारा स्वीकृति के लिये दिया गया और जनता ने इसे स्वीकृत किया। पर इस सविधान के कार्यान्वित होने के पहले ही जनता पर एक दूसरा शासन लड़ गया। आतंक काल की क्रियाओं से शासन में एक नया परिवर्तन हुआ। इस परिवर्तन ने नेपोलियन को जन्म दिया।

क्रान्ति समाप्त हो चुकी थी। गणतन्त्र अपने पैर पर खड़ा हो चुका था। सम्भावना थी कि नयी सरकार उत्साह के साथ कार्य नेपोलियन की प्रारम्भ करेगी। पर क्रान्ति के सक्रमण काल तथा उसके खाना शाही बाद के तीन चार वर्षों में फ्रान्स ने जो अन्य राष्ट्रों से युद्ध किया उसमें एक ऐसे व्यक्ति का उद्भव हुआ जिसके लिये लोकप्रिय सविधान की धाराएँ रुचिकर नहीं थीं और उसके मनो-भावों के योग्य नहीं थी। १७९९ में उसने एक आकस्मिक तथा बलात् शासन परिवर्तन के द्वारा अपने को अधिनायक के पद पर स्थापित कर लिया।

नेपोलियन-काल में शासन का सारा अधिकार तीन कनसलों को दिया गया था। इनका निर्वाचन सिनेट के द्वारा दस वर्ष के लिये होना था। प्रथम कनसल को ही वास्तविक अधिकार दिया गया था और उसके दो अन्य सहयोगियों को केवल परामर्शदातृ अधिकार प्राप्त था। नेपोलियन ने अपने को प्रथम कनसल के रूप में मनोनीत कराया। १७९५ की पार्लमेण्ट के दो सदनों को चार भाग में बाँट दिया गया।

- ( १ ) राज्यपरिषद—जिसका कार्य केवल विधेयक तैयार करना था।
- ( २ ) ट्रिव्यूनेट—जिसका कार्य विधेयक के ऊपर प्रार्थामिक विचार करना था।
- ( ३ ) व्यवस्थापक सभा—जिसका कार्य विधेयक के ऊपर वोट देना था।
- ( ४ ) सिनेट—जिसका कार्य स्वीकृत विधियों की सवैधानिकता के ऊपर विचार करना था।

नेपोलियन ने जिस वैधानिक ( कानूनी ), न्यायसम्बन्धी तथा शासकीय प्रणाली को जन्म दिया, उसी आधार पर आज भी फ्रान्स का स्थानीय शासन बहुत कुछ आधारित है। कुछ दिनों बाद नेपोलियन कनसल से सम्राट हो गया। सम्राट नेपोलियन बहुत दिनों तक फ्रान्सिसी जनता की भावनाओं में वीरों की कहानी के रूप में बना रहा परन्तु नेपोलियन राजनीतिज्ञ ही अपने निर्माण कार्य से फ्रान्स के राजनीतिक सघटन में स्थायी रूप से सफल हुआ।

सैनिक हार के कारण नेपोलियन को १८१४ में फ्रान्स से हटना पड़ा। लूई अठारहवाँ जो बुर्बन वंश का उत्तराधिकारी था फ्रान्स की गद्दी पर बैठा। परन्तु जनता उस शासन के लिये तैयार नहीं थी। नये कानूनों के अनुसार राजा को बहुत

( १८१४-१० )



अधिक अधिकार प्राप्त हुआ। मन्त्रिमण्डल पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। कोई कर और कानून बिना पार्लमेण्ट की स्वीकृति के नहीं पास हो सकता था। राजा ही किसी कानून को पास कर सकता था और व्यवस्थापक सभाओं को केवल आवेदन करने का अधिकार था कि किसी विषय पर कोई कानून पास किया जाय।

लुई के मरने के बाद उसका भाई चार्ल्स गद्दी का अधिकारी हुआ। चार्ल्स ने एक ऐसे मन्त्रिमण्डल को पदार्क रखना चाहा जिसको पार्लमेण्ट का विश्वास प्राप्त नहीं था। अन्त में १८३० में उसे अपनी गद्दी छोड़नी पड़ी और लुई फिलिप उसका उत्तराधिकारी हुआ।

ओरलियन वंश  
( १८३०-४८ )

संवैधानिक राजतन्त्र का चलना फ्रान्स में कठिन था। इसके लिये दो सघटित राजनीतिक दलों की आवश्यकता होती है। पर फ्रान्स में कितने ही छोटे छोटे दल थे जो आपस में एक दूसरे के विरोधी थे। विभिन्न दलों के नेता एक दूसरे की प्रधानता का विरोध करते रहते थे। इस

द्वितीय गणतन्त्र  
( १८४८-५२ )

तरह देश की अवस्था धीरे धीरे बिगड़ने लगी। जनता की भावना भी बदलने लगी। उग्रवादी विशेषतः साम्यवादी विचार वाले साम्यवाद स्थापित करने के विचार से प्रचार करने लगे। पेरिस जैसे घनी आबादी वाले शहर में निम्न वर्ग को उभाड़ कर क्रान्ति कराना कठिन नहीं था। १८४८ में पुनः क्रान्ति हुई और राजतन्त्र समाप्त हो गया। फ्रान्स पुनः गणतन्त्र हो गया।

परन्तु यह गणतन्त्र स्थायी नहीं हो सका। देश की घटनाओं से यह सिद्ध हो

द्वितीय गणतन्त्र से  
द्वितीय साम्राज्य

गया कि फ्रान्स में गणतन्त्र की नींव गहरी नहीं गयी है। विभिन्न राजनीतिक नेताओं में कोई सर्वाग्रिष्ठ नेता नहीं था जैसा अमेरिका में वाशिंगटन था। ऐसी परिस्थिति थी जिसमें कुछ भी हो जा सकता था और

घड़ी हुआ भी। नेपोलियन प्रथम का भतीजा लुई नेपोलियन इंग्लैण्ड से वापस आकर अपने को राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा राष्ट्रपति निर्वाचित करा लिया। वह बहुत अधिक बहुमत से निर्वाचित हुआ। पर लुई नेपोलियन चार वर्ष के लिये राष्ट्रपति होने से ही सन्तुष्ट नहीं हो गया। वह चार वर्षों के बाद व्यक्तिगत जीवन व्यतीत करने की इच्छा नहीं करता था। कुछ ऐसा भी मालूम पड़ता था कि जनता नये गणतन्त्र के प्रति बहुत उत्साहित नहीं है।

प्रथम पार्लमेण्ट के चुनाव के बाद ही मालूम हो गया कि सभा में दो तिहाई राजतन्त्रवादी हैं। इस तरह उसके लिये तनिक भी कठिन नहीं था कि परिस्थिति को अपने स्वार्थसाधन के लिये उपयोग न कर सके। तीन वर्षों के बाद जब उसका कार्यकाल समाप्त हो चला था, कुछ इस तरह की चाल चल कर एक आकस्मिक-परिवर्तन के द्वारा सविधान में संशोधन करा लिया और अपना कार्यकाल दस वर्ष के लिये बढ़ा लिया। यद्यपि नाममात्र का गणतन्त्र था पर वह वास्तविक दृष्टि से समाप्त हो गया। १८५८ में सिनेट की स्वीकृति से नेपोलियन-साम्राज्य के स्थापित होने की घोषणा की गयी। जनता ने अपने मतदान के द्वारा इस नयी व्यवस्था को स्वीकार कर लिया। १८५१ में दूसरी दिसम्बर को लुईनेपोलियन, नेपोलियन तृतीय के नाम से फ्रान्स का सम्राट घोषित हुआ।

दूसरा साम्राज्य उदार राजनीतिक सिद्धान्तों पर बनाया गया था। लोकतन्त्र का बाह्य स्वरूप भी रखा गया। पार्लमेण्ट में सदस्यों

द्वितीय साम्राज्य का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान तथा पर्याप्त मताधिकार के आधार पर हुआ। इसके अधिकार बहुत थोड़े थे।

एक सामन्तवादी सिनेट जो प्रायः मनोनीत तथा अप्रत्यक्षरूप से निर्वाचित थी— सविधान की संरक्षक और उसके अर्थ निरर्थक के अधिकार से युक्त स्थापित हुई। सम्राट को शासन पर नियन्त्रण, परराष्ट्र-सम्बन्धी सञ्चालन, स्थल और जौ सेना का अनियन्त्रित कमान, युद्ध और सन्धि करने की शक्ति तथा पार्लमेण्ट में उपयुक्त विधि प्रस्तावित करने का अधिकार पूर्णरूप से प्राप्त था। मन्त्रिपरिषद केवल सम्राट के प्रति उत्तरदायी था। इस प्रकार दूसरा साम्राज्य सैन्य-बल की सहायता से एक व्यक्तिगत अधिनायक के रूप में परिणत हो गया। कुछ समय तक तो स्थिति बिलकुल ठीक रही। परन्तु थोड़े ही दिनों के बाद असन्तोष दृष्टिगोचर होने लगा। अनियन्त्रित बृहद् राज्य-व्यय से कर भार बढ़ने लगा। स्वतन्त्र-व्यापार की नीति से उत्पादकों में असन्तोष की मात्रा बढ़ गयी। छोटे-छोटे स्थानीय विषयों में सरकारी हस्तक्षेप की नीति से लोग घबड़ाने लगे। नेपोलियन बढ़ती हुई असन्तोष की अग्नि को शान्त करने की नीति अपनाएँ लगा। १८६० के बाद से पार्लमेण्ट के अधिकारों में वृद्धि होने लगी। पार्लमेण्टरी प्रणाली को पुनः चलाने की कोशिश हुई। लेखन और सभा की स्वतन्त्रता पुनः चालू हो गयी जो काफी दिनों से समाप्त-प्राय हो चुकी थी। १८६९ से सिनेट की गुप्त बैठकों की प्रणाली समाप्त हो गयी। पार्लमेण्ट को अपने पदाधिकारियों के चुनने का अधिकार मिल गया। मन्त्रिपरिषद सम्राट की अपेक्षा

पालमेण्ट के प्रति उत्तरदायी घोषित किया गया। अतः नेपोलियन का व्यक्तिगत निरङ्कुश शासन उत्तरदायी पार्लमेण्टरी शासन में परिणत होने लगा। परन्तु समय और गति लूई नेपोलियन के पक्ष में नहीं थी। १८७० के जर्मन-फ्रान्सिसी युद्ध ने नेपोलियन और उनकी बहुत बड़ी सेना को जर्मनी के हाथ में बन्दी बना दिया। फ्रान्सिसी सेना हार गयी। जर्मन सेना बढ़ती गयी। लूई नेपोलियन कैद हो गया। पेरिस चारों तरफ से घिर गया। अन्त में १८७१ की जनवरी में पेरिस वालों ने जर्मन सेना की शर्तों को मान लिया। अस्थायी सन्धि घोषित हुई।

१८७१ की फरवरी में फ्रान्स में नया चुनाव हुआ। पेरिस जर्मन लोगों के अधिकार में था। अतः राष्ट्रीय असेम्बली की प्रथम राष्ट्रीय असेम्बली १८७१ बैठक 'बोर्डों' के एक थियेटर हाल में हुई। पुरानी सरकार जिसमें सम्राट, सिनेट, कार्प्स लेजिसलेटिव और मन्त्रिमण्डल थे सब समाप्त हो चुके थे।

अस्थायी सरकार जो १८७० में पेरिस में बनी उसने बड़े अच्छे ढङ्ग से राष्ट्र के सङ्कटकाल में कार्य को संभाला। राष्ट्रीय असेम्बली ने थियर्स को शासन का प्रधान अधिकारी नियुक्त किया। यह इसलिये आवश्यक था कि थियर्स अधिकार युक्त होकर जर्मन सेनापति से सन्धि कर सकेंगे। ऐसी ही परिस्थिति में जर्मनी से समझौता हुआ और सन्धि की कड़ी शर्तों को फ्रान्सिसियों ने स्वीकार किया तथा उसे पूरा भी किया।

अब नया प्रश्न था—नये सविधान के बनाने का। क्या राष्ट्रीय असेम्बली नये सविधान को बना सकती है या पुनः नया निर्वाचन होना चाहिये ? इस तरह के प्रश्न राष्ट्रीय असेम्बली के समक्ष थे। राष्ट्रीय असेम्बली उस परिस्थिति में देश का शासन संभाल रही थी। पेरिस में एक कम्युनिस्टिक उपद्रव भी हुआ पर राष्ट्रीय असेम्बली की सरकार ने उसे दबा दिया। इस समय परिस्थिति की दृष्टि से देश को सुदृढ शासन की आवश्यकता थी। राष्ट्रीय असेम्बली ने अपने कार्यों की वैधानिकता की परवाह न कर देश को सुदृढ शासन प्रदान करने के लिये कार्यप्रारम्भ किया।

नई राष्ट्रीय असेम्बली में करीब ७३८ सदस्य थे। इसमें २०० से अधिक गणतन्त्रवादी नहीं थे। इनके अधिक सदस्य निर्वाचित नहीं होने के कारणों में गैम्बेटा की युद्ध नीति थी। लोग शान्ति चाहते थे पर गैम्बेटा युद्ध को आगे

बढ़ाना चाहता था। अतः इनके उम्मीदवारों की अधिक हार हो गई। राष्ट्रीय असेम्बली में पुनः दो तिहाई राजतन्त्रवादी थे। अर्थात् उस समय फ्रान्स गणतन्त्रवादियों के बहुमत के बिना गणतन्त्र था। परन्तु यदि कोई तरीका जनमत के जानने का हो तो कहा जा सकता था कि अधिकतया जनता गणतन्त्र के पक्ष में थी।

राजतन्त्रवादी स्वयं विभाजित थे। उनमें दो दल हो गये थे। एक पुरातनवादियों, प्रतिक्रियावादियों तथा पादरियों का, जो चार्ल्स दमवे के पौत्र को गद्दी पर बिठाना चाहता था। एक ओरलियन दल था जो ओरलियन वंश के उत्तराधिकारी पेरिस के काउण्ट को जो लुई फिलिप (१८४८) का पौत्र था, चाहते थे। एक तीसरा दल था जो नेपोलियन के वंश का प्रेमी था और उसी वंश के किसी लड़के को अधिकार देने की इच्छा करता था। गणतन्त्रवादी इसी प्रयत्न में थे कि तीनों में कोई भी राजा बन कर न आवे। यदि तीनों राजतन्त्रवादी दल आपस में मिल जाते तो गणतन्त्रवादियों के लिये कोई चारा नहीं था। गणतन्त्रवादी किसी तरह इस राष्ट्रीय असेम्बली के द्वारा सविधान निर्माण नहीं कराना चाहते थे। इनकी दृष्टि से जितना ही बिलम्ब होता उतना ही अच्छा था।

शासन का अस्थायी स्वरूप ठीक से कार्य नहीं कर रहा था और अस्पष्ट अधिकारों के बीच कुछ कर भी नहीं सकता था।

**रिवेट विधान (१८९१)** अतः राष्ट्रीय असेम्बली के एक सदस्य के द्वारा जिसका नाम रिवेट था असेम्बली के समक्ष एक योजना प्रस्तुत हुई। उस योजना के अनुसार थियर्स को तीन वर्ष के लिये गणतन्त्र का अध्यक्ष और मन्त्रिमण्डल को राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति उत्तरदायी घोषित करना था। अध्यक्ष अब असेम्बली के प्रति उत्तरदायी नहीं होगा और न असेम्बली उसे हटायेगी। मन्त्रिमण्डल ही कार्यकारी शासकमण्डल हो जायेगी। इस योजना को असेम्बली ने थोड़े परिवर्तनों से स्वीकार कर लिया। रिवेट विधान पास हो गया। थियर्स गणतन्त्र के अध्यक्ष हुए और मन्त्रिमण्डल के साथ असेम्बली के प्रति उत्तरदायी बनाये गये। थियर्स अध्यक्ष होने के बाद भी राष्ट्रीय असेम्बली की बैठकों में भाग लेते थे। अतः १८७३ में अध्यक्ष का असेम्बली से बोलने का अधिकार समाप्त कर दिया गया।

कैबिनेट प्रणाली ही अंग्रेजी राजनीतिक पद्धति से लिया गया था अन्यथा अन्य सस्थाओं का सारा स्वरूप, अधिकार और सम्बन्ध की व्यवस्था मौलिक रूप से फ्रान्सिसी थी। इसमें दर्शन और सिद्धान्त की झुटि थी। यह आवश्यकतानुसार ध्वजवाहक दृष्टि से बनता गया। यह कार्यरूप में परिणत पहले हुआ और बाद में सैद्धान्तिक रूप में स्वीकृत हुआ।

लोकशक्ति के संघटन के नियमों के अनुसार  
संवैधानिक सशोधन सविधान में सशोधन निम्नलिखित प्रकार से  
हो सकता है:—

१—राष्ट्राध्यक्ष (उनके नाम में मन्त्रिमण्डल को कार्य करना पड़ता है) कोई सशोधन प्रस्तावित कर सकता है या सशोधन का प्रस्ताव पार्लामेण्ट के दोनों सदनों के द्वारा या किसी एक सदन के द्वारा उपस्थित किया जा सकता है।

(२) प्रत्येक सदन पृथक पृथक बहुमत से निश्चय करता है कि संवैधानिक सशोधन की आवश्यकता है या नहीं।

(३) यदि दोनों सदन सशोधन के प्रस्ताव को स्वीकार करते हैं तो दोनों सदन के सदस्य सम्मिलित बैठक में वाद विवाद के बाद पूर्ण सदस्यों के बहुमत से सशोधन को स्वीकार करते हैं। दोनों सदनों की सम्मिलित बैठक को राष्ट्रीय असेम्बली कहते हैं।

इस तरह की सशोधन-विधि की विशेषता यह है कि जो लोग साधारण विधि को पास करते हैं उन्हें ही संवैधानिक विधानों को पास करने का अधिकार है। जब दोनों सदन के सदस्य सविधान में सशोधन के लिये सम्मिलित रूप में बैठते हैं तो सिनेटर और डिप्युटी नहीं रह जाते बल्कि वे सविधान सभा के सदस्य समझे जाते हैं।

राष्ट्रीय असेम्बली की बैठक बरसाई के राज प्रासाद में होती है।

सशोधन की विधि सरल और शीघ्रता पूर्ण सम्पन्न होने वाली है।

इङ्ग्लैण्ड की अपेक्षा सरल नहीं है। वहाँ तो साधारण विधि और संवैधानिक विधान में कोई अन्तर नहीं है। दोनों समान रीति से पास होते हैं।

सविधान के सशोधन पर एक नियन्त्रण है। कोई भी सशोधन सविधान के मूलसिद्धान्तिक स्वरूप को परिवर्तित करने के लिये प्रस्तावित नहीं हो सकता।

यह नियन्त्रण भी एक आपसी समझौते की तरह है। राष्ट्रीय असेम्बली की बैठक हो जाने के बाद उसके अधिकारों पर नियन्त्रण होना कठिन है। १७८५ के सविधान की विशेषताओं में निम्नलिखित वस्तुएँ प्रधान हैं :—

१—एकता और केन्द्रीयकरण—फ्रान्स जब से आधुनिक राष्ट्रीय राज्य के रूप में सञ्चित हुआ तभी से पूर्ण एकात्मक और केन्द्रीय राजनीतिक प्रणाली के आधार पर अवलम्बित था। अतः फ्रान्सिनी राजनीतिक प्रवृत्ति की एक प्रमुख विशेषता है कि यह एक पूर्ण केन्द्रीय राज्य है। व्यवस्थापक विभाग, शासन विभाग और न्याय विभाग का केन्द्रीय सगठन पेरिस में स्थित है।

२—सार्वजनिक प्रभुसत्ता—तृतीय गणतन्त्र की स्थापना से यह सिद्ध हो गया कि फ्रान्स की राज्य क्रान्ति का एक उद्देश्य पूर्ण रूप से सिद्ध हो गया। जनता ही राज्य-सत्ता की पूर्ण अधिकारी है। फ्रान्स की जनता इस सिद्धान्त में पूर्ण रूप से विश्वास करती है। जनमत के आधार पर शासन का सञ्चालन इस सिद्धान्त का आधार है।

३—अधिकार विभाजन—माण्टेस्क्यू ने इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। क्रान्तिकारी काल की सरकारों इसी सिद्धान्त पर निर्मित हुई थी। फ्रान्स के वैधानिक विशेषज्ञ इस सिद्धान्त में पूर्ण रूप से विश्वास करते हैं। परन्तु कैबिनेट प्रणाली को फ्रान्सिनी राजनीतिक प्रवृत्ति में स्थान देकर इस सिद्धान्त में परिमार्जन करना पड़ा।

४ पार्लमेण्ट की प्रधानता—पार्लमेण्ट के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रीय असेम्बली का स्वरूप ग्रहण करते हैं। इस तरह पार्लमेण्ट प्रत्यक्ष रूप में उतनी शक्तिशाली नहीं है जितनी इङ्ग्लैण्ड की पार्लमेण्ट है। परन्तु पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत किसी कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार किसी भी न्यायालय को नहीं है। कोर्ट आफ सेसेसने को सरकारी अध्यादेशों, आर्डिनेन्सों अथवा नियमों की वैधता पर विचार करने का अधिकार है पर पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत कानून के ऊपर विचार प्रकट करने का कोई अधिकार नहीं है। इस तरह ग्रेट ब्रिटेन और फ्रान्स की पार्लमेण्टों की प्रधानता है।

१८७५ के सविधान में मौलिक अधिकारों का कहीं उल्लेख नहीं है।

१—प्रोफेसर फ्रेडरिक आस्टिन ओग ने अपनी पुस्तक यूरोपियन गवर्नमेण्ट में १८७५ के सविधान की चार विशेषताओं का उल्लेख किया है

2 Court of Cassation,

पर राज्य क्रान्ति के अवसर पर १७८९ में मानव-मौलिक अधिकार अधिकारों की घोषणा हुई थी और वह कभी किसी संवैधानिक कानून के द्वारा समाप्त नहीं हुआ। अतः यह माना जा सकता है कि फ्रान्स की जनता के लिये अधिकार-घोषणा मौलिक अधिकारों का काम कर रहा है। यह इतना स्पष्ट है कि फ्रान्स की पार्लमेण्ट ने अभी तक कोई सक्रिय रूप में अधिकारों का विधेयक स्वीकृत नहीं किया।

१८७५ का संविधान गणतन्त्रात्मक और एकात्मक था। राज्य का प्रधान शासक निर्वाचित था। परन्तु शासन-प्रबन्ध एक मन्त्रिपरिषद् के द्वारा संचालित होता था जो पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी था। सरकार का

स्वरूप भी एकात्मक और केन्द्रीय था।

एकात्मक शासन और एक ही पार्लमेण्ट थी जिसमें दो सदन थे।

सिनेट और चैम्बर आफ डिपुटिज मिलकर राष्ट्रीय पार्लमेण्ट थे।

सिनेट-यह द्वितीय सदन था और एक स्थायी सस्था थी। इसको भंग नहीं किया जा सकता था। प्रत्येक सिनेटर नव वर्ष के लिये चुना जाता था। एक तिहाई सिनेटर प्रत्येक तीन वर्ष के बाद अवकाश ग्रहण करते थे। सिनेटरों का चुनाव निर्वाचक मण्डल के द्वारा होता था जिसका निर्माण हर तीसरे वर्ष होता था। निर्वाचक मण्डल में चार तरह के लोग रहते थे—(१) डिपार्टमेण्टों से निर्वाचित चैम्बर आफ डिपुटिज के सदस्य (२) डिपार्टमेण्टों के साधारण परिषद् (जेनरल कौंसिल) के सदस्य (३) डिपार्टमेण्ट के अन्तर्गत विभिन्न एरोमडिसमा कौंसिल के सदस्य (४) कम्युनो के म्युनिसिपल कौंसिलों के द्वारा निर्वाचित डेलिगेट। कम्युनों के डेलिगेटों की संख्या बहुत अधिक हो जाती थी। कम्युन के प्रतिनिधि ही सिनेटरों के चुनने में बहुमत रखते थे। इसीलिये सिनेट को कम्युनों की 'बड़ी कौंसिल' कहते थे।

सिनेट का अध्यक्ष सिनेट के द्वारा निर्वाचित होता था। सिनेट में विनय और नियम की रक्षा करने का अधिकार सिनेट के अध्यक्ष को था। सिनेटरों को वेतन मिलता था और उन्हें व्यवस्थापकों के विशेषाधिकार प्राप्त थे।

सिनेट राष्ट्राध्यक्ष और मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों पर आरोपित महाभियोग की सुनवाई के लिये महान्यायालय था। राष्ट्राध्यक्ष को सिनेट की स्वीकृति से चैम्बर

को भंग करने का अधिकार था। परन्तु इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया गया था। सिनेट को चैम्बर के साथ समान अधिकार प्राप्त था। राजस्व विधेयकों के प्रारम्भ करने का अधिकार केवल चैम्बर आफ डिपुटिज़ को था। आय व्ययक विधेयक पर चैम्बर को पूरा अधिकार था। सिनेट सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार रखती थी। पर उसे राजस्व सम्बन्धी किसी नये प्रस्ताव उपस्थित करने का अधिकार नहीं था।

साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरस्थापित हो सकता था। जब एक सदन के द्वारा कोई विधेयक पास हो जाता था तो दूसरे सदन में विचारार्थ भेजा जाता था। साधारणतः विधेयकों का प्रारम्भ और प्रथम पुरस्थापन चैम्बर से ही होता था। दोनो सदनों को सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार था और विधेयक एक सदन से दूसरे सदन में जाया करता था जब तक वह दोनों के द्वारा स्वीकृत नहीं हो जाता था या विधेयक स्वयं समाप्त नहीं हो जाता था।

जिस विधेयक को सिनेट पास करना नहीं चाहता था उसे पास कराने का कोई सवैधानिक तरीका नहीं था।

सिनेट के प्रति भी मन्त्रि-परिषद् उत्तरदायी था। यद्यपि सिनेट ने केवल छः बार ही मन्त्रिमण्डल को पदत्याग करने के लिये बाध्य किया।

सिनेट एक पुनर्विचार करने की दृष्टि से बहुत ही सुन्दर द्वितीय सदन रहा है। किसी एकात्मक तथा केन्द्रीय राज्यों में द्वितीय सदन के निर्माण की समस्या सरल नहीं है। पर फ्रान्स की सिनेट इस अर्थ में एक आदर्श द्वितीय सदन रहा है। सचमुच सिनेट ने चैम्बर के द्वारा प्रस्तावित उन विधेयकों के ऊपर अपना नियन्त्रण रखा जो सुविचारित नहीं थे अथवा जो जल्दी में या एक वग के स्वार्थरक्षा की दृष्टि से या किसी दल के दबाव में पड़ कर चैम्बर ने पास किया हो। फ्रान्स में पार्टियों की बहुलता और सघटन की कमजोरी के कारण चैम्बर की राजनीतिक परिस्थिति ठीक नहीं रहती। अतः सिनेट ने ऐसी परिस्थितियों में अनुपयुक्त-विधेयकों को विधि होने से बचाया। इसने विधेयकों को अवरोध नहीं किया पर उसे पास होने में विलम्ब करा कर राष्ट्र को विचार करने के लिये समय दिलाया। यह परामर्श देती रही है पर स्वयं अन्तिम निर्णय नहीं देती थी। रोकने की अपेक्षा केवल नियन्त्रण करती थी।

चैम्बर आफ डिपुटिज़ के सदस्यों की संख्या ५८४ थी। इनका निर्वाचन



चार वर्ष के लिये होता था। २१ वर्ष का प्रत्येक पुरुषनागरिक मतदान देने का अधिकारी था।

राष्ट्राध्यक्ष दोनो सदनों को स्थगित तथा अधिवेशन विसर्जित कर सकते थे।

दोनों सदनों में प्रथम सदन (चैम्बर) ही शक्तिशाली सदन था। चैम्बर मन्त्रि-मण्डल को इण्टरपलेसन के द्वारा नियन्त्रित करता था। चैम्बर के बहुमत का विश्वास खो देने पर मन्त्रि-मण्डल अपदस्थ हो जाता था। चैम्बर को ही एक मात्र अधिकार राजस्व विधेयको के प्रारम्भ करने तथा प्रथा के आधार पर अन्तिम निर्णय करने का अधिकार था। राज्य के प्रति विश्वासघात करने के अपराध में चैम्बर राष्ट्र्राध्यक्ष और मन्त्रियों को सिनेट के समक्ष महाभियोग के निर्णय के लिये प्रस्ताव उपस्थित कर सकता था।

दोनों सदनों की सम्मिलित बैठक को राष्ट्रीय असेम्बली कहते हैं। फ्रान्स की वैधानिक राज्य प्रभुता राष्ट्रीय असेम्बली में निहित राष्ट्रीय असेम्बली थी। इसकी बैठक वरसाई में होती थी। पार्लामेण्ट की बैठक पेरिस में होती थी। राष्ट्रीय असेम्बली के अधिकार असीमित थे इसके अधिकारों पर एक ही नियन्त्रण था कि यह गणतन्त्रात्मक स्वरूप को परिवर्तित नहीं कर सकती थी। इसके दो प्रमुख कार्य थे—

( १ ) सविधान का सशोधन।

( २ ) गणतन्त्र के राष्ट्राध्यक्ष का निर्वाचन।

सन् १८७५ का सविधान था। १९४६ का नया सविधान बहुत कुछ १८७५ के सविधान के आधार पर बना है। नये सविधान में कुछ नई सस्थाओं की योजना है। सिनेट की जगह पर राज्य-परिषद् है। राज्य परिषद् के अधिकार सिनेट की अपेक्षा बहुत कम है।

नये सविधान के अनुसार प्रधानमन्त्री को कुछ विशेष अधिकार दिये गये हैं। राष्ट्राध्यक्ष नहीं, बल्कि प्रधानमन्त्री ही कानूनों को कार्यान्वित करने के लिये उत्तरदायी है। जिन प्रमुख मुल्की और सैनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्राध्यक्ष नहीं करेगा, उनकी नियुक्ति प्रधानमन्त्री के द्वारा होगी।

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राष्ट्राध्यक्ष के द्वारा होती है पर उसे राष्ट्रीय असेम्बली के वोट के द्वारा विश्वास प्राप्त करना आवश्यक है। राष्ट्रीय असेम्बली में

बहुमत वोट प्राप्त करने पर प्रधानमंत्री की नियुक्ति स्थायी होती है। मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व अब केवल राष्ट्रीय असेम्बली के प्रति ही है।

प्रथम सदन का नाम चैम्बर आफ डिपुटिज से बदल कर राष्ट्रीय असेम्बली हो गया है। कुछ नई सस्थायें भी नये सविधान में आ गई हैं।

राजनीतिक पाटिया—द्वितीय महायुद्ध के बाद ही डीगौल का एक दल नया बना है। कम्युनिस्टपार्टी की शक्ति में भी वृद्धि हुई है। पुराने दलों में 'मोनारकिस्ट' और 'रिपब्लिकन' थे। रिपब्लिकन दल में जो उग्र विचार के थे वे उससे अलग हो गये और 'रेडिकल रिपब्लिकन' कहलाने लगे। क्लेरिकल दल सदैव मोनारकिस्टों का साथ देता था। क्लेरिकल दल के प्रभाव को समाप्त करने के लिये नियम भी बने फिर धीरे-धीरे वे समाप्त हो गये और अन्य दलों में मिल गये। सोशलिस्ट पार्टी का विकास फ्रान्स में १७८९ के बाद होने लगा। १८४८ में द्वितीय गणतन्त्र की स्थापना में सोशलिस्ट पार्टी ने सहयोग दिया। कुछ समय बाद रेडिकल लोगों ने अपने को रेडिकल सोशलिस्ट कहना शुरू किया। १८९९ में सोशलिस्ट दल में मिलरैण्ड घटना के कारण फूट हो गई। एक दल यूनिफायड सोशलिस्ट और दूसरा रिपब्लिकन सोशलिस्ट के नाम से प्रसिद्ध हुआ।

प्रथम महायुद्ध के बाद से चैम्बर आफ डिपुटिज में सोशलिस्टों के कई छोटे-छोटे ग्रूप थे। रेडिकल सोशलिस्ट, रिपब्लिकन सोशलिस्ट, यूनिफायड सोशलिस्ट तथा कम्युनिस्ट की भी कुछ संख्या थी। ये सभी मिलकर 'पापुलर फ्रण्ट' में सम्मिलित थे। इनके विरुद्ध कज़रवेटिव ग्रूप था जिनमें रिपब्लिकन फेडरेसन लेफ्ट रिपब्लिकन, इनडिपेण्डेण्ट रिपब्लिकन तथा डेमोक्रेटिक संघ इत्यादि थे। द्वितीय महायुद्ध के लगभग फ्रान्स की पार्लामेण्ट में छोटे बड़े बारह या तेरह पार्टियाँ या ग्रूप या ब्लाक थे। कुछ ऐसे भी थे जो किसी दल में नहीं थे।

१९३२-३४ में फासिस्ट लोगो की वृद्धि के कारण फ्रान्सिसी उग्रदल के लोग डर गये और १९३४ में काफी समझौते के बाद "पापुलर-फ्रण्ट" की स्थापना हुई जिसमें उग्र बाम पन्थी दल के सभी ग्रूपों ने आपस में मिलकर काम करने की योजना बनायी। १९३६ के चुनाव में "पापुलर फ्रण्ट" के लोगों का काफी बहुमत पार्लामेण्ट में था।

—:❀:—



[ तीसरा भाग ]

११८  
अफिलरड

## आयरिश गणतन्त्र

ऐतिहासिक काल की प्रारम्भावस्था में आयर्लैण्ड में केल्ट लोगों का प्रवेश हुआ । बाद में जब सैक्सनों ने इंग्लैण्ड पर अपना अधिकार कर लिया तो बहुत से ब्रिटान जो इङ्गलैण्ड के पुराने निवासी थे आयर्लैण्ड में जा बसे । अन्य देशों की तरह यहाँ भी समूचे देश का एक राजा नहीं था । देश जातियों के आधार पर बटा हुआ था । केल्ट जातिवालों के भी छोटे छोटे राजा थे और सदैव एक दूसरे से लड़ते रहते थे ।

द्वितीय हेनरी ने ११७१-७२ में आयर्लैण्ड के एक हिस्से को जीत लिया । उस हिस्से को पेल कहते थे । पेल आयर्लैण्ड के वर्तमान डबलिन नगर के आस पास या चारों तरफ पडता था । इस क्षेत्र में धीरे धीरे अंग्रेजी कानून और अंग्रेजी न्याय पद्धति चलने लगी । पेल में कुछ पेल इङ्गलैण्ड से भी लोग आकर बस गये । कुछ दिनों के बाद पेल में एक पार्लामेण्ट की स्थापना हुई ।

जो लोग इङ्गलैण्ड से आकर आयर्लैण्ड में बसे वे धीरे धीरे आयरिश जनता में समा गये । उन्होंने आयरिश कानून, भाषा, रीति और रस्म को अपनाया । कितने ही लोगों ने इङ्गलैण्ड से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लिया तथा इङ्गलैण्ड के राजा के प्रति अपनी राजभक्ति को भी अस्वीकार कर दिया ।

हेनरी सप्तम ने आयर्लैण्ड पर अंग्रेजी प्रभुत्व सघटित करने के लिये सर एडवर्ड पोयनिंग को लार्ड डिपुटी बना कर पोयनिंग कानून भेजा । पोयनिंग ने आयरिश पार्लामेण्ट के द्वारा दो कानून पास कराया । ये ही कानून पोयनिंग कानून के नाम से प्रसिद्ध हैं । इस कानून के द्वारा आयरिश पार्लामेण्ट की कानूनी स्वतन्त्रता समाप्त हो गई । सभी अंग्रेजी कानून आयर्लैण्ड पर भी लागू होने लगे । आयरिश पार्लामेण्ट की बैठक बिना अंग्रेजी सरकार की अनुमति के नहीं हो सकती थी । यह भी निश्चित हो गया कि आयरिश पार्लामेण्ट के कानून सपरिषद राजा की स्वीकृति के बाद ही कार्यान्वित हो सकेंगे । आयर्लैण्ड का शासन-प्रबन्ध एक लार्ड डिपुटी के द्वारा होता था जिसकी नियुक्ति इंग्लैण्ड का

राजा करता था। ढाई डियुटी आयरिश पार्लामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं था। इस तरह आयरलैंड की स्वतन्त्रता बिल्कुल समाप्त हो गई। परन्तु पेल के बाहर ढाई डियुटी का प्रभुत्व नहीं चलता था। पेल क्षेत्र के बाहर लोग अपने अपने राजाओं या जातियों के प्रधान शासकों के अन्तर्गत थे। वे आपस में एक दूसरे से सदैव लड़ते रहते थे पर अंग्रेजों से लड़ने के लिये तुरन्त एक हो जाते थे।

आरसी द्रुइ और युद्धों के कारण कृषि की उन्नति नहीं हो सकती थी। आयरलैंड से बाहर माल भेजने में भी रुकावटें थीं। आयरिश ऊन का निर्यात रोक दिया गया था। जब लोगों ने ऊन का कपड़ा तैयार करके बाहर भेजना शुरू किया तो उस पर भी रोक लग गया।

हेनरी अष्टम के समय में इंग्लैंड ने अपना सम्बन्ध पोप से समाप्त कर लिया और अंग्रेज प्रोटेस्टैंट हो गये। आयरलैंड कैथोलिक बना रहा। इससे दोनों देशों में एक दूसरे के प्रति द्वेष भाव हो गया। हेनरी अष्टम ने कुछ दिनों तक अपने पिता के नियमों के अनुसार ही कार्य किया पर फिटजेराल्डस वश के खराब शासन से तथा अंग्रेजों के विरुद्ध सदैव आचरण करने के कारण उसने आयरलैंड में एक सेना भेजी। विद्रोह दबा दिया गया और लन्दन से ही आयरलैंड का शासन करना शुरू किया। हेनरी ने आयरलैंड के राजा की उपाधि धारण करली। उसने अपने धार्मिक विचारों को भी आयरलैंड के ऊपर लादने की कोशिश की पर सफलता नहीं मिली।

मेरी ट्यूडर के राज्यकाल में बहुत बड़ी संख्या में उत्तरी आयरलैंड के कुछ जिलों में अंग्रेजों को बसाने का क्रम शुरू हुआ।  
**अल्स्टर में अंग्रेजों का** इसे अल्स्टर प्रदेश कहते हैं। अल्स्टर प्रदेश  
**जाकर बसाना** बिल्कुल अंग्रेजों का उपनिवेश हो गया।  
 आयरिश निवासी इस प्रदेश से भगा दिये गये।

एलिजाबेथ के राज्यकाल में अल्स्टर प्रदेश में आयरिशों के जातीय प्रधान ने विद्रोह किया और पेल के ऊपर आक्रमण कर दिया। उसकी सेना हार गयी। और वह स्वयं किसी प्रतिद्वन्दी के द्वारा मार डाला गया।

स्पेन के राजा और पोप ने आयरलैंड में विद्रोह कराने की कोशिश की। विद्रोह बड़ी कड़ाई से दबा दिया गया। आयरिश लोगों की जमीनें छिन ली गईं और अंग्रेजों को दे दी गईं।

थोड़े ही दिनों के बाद हग-ओनिल के नेतृत्व में पुन विद्रोह हुआ। यह राष्ट्रीय कैथोलिक विद्रोह अंग्रेजी प्रभुता के विरुद्ध था। एलिजाबेथ ने स्पैनिश हस्तक्षेप के डर से प्रभावित होकर इसेक्स के अर्ल को भेजा। परन्तु अर्ल से कोई सन्तोष जनक कार्य नहीं हुआ और वह थोड़े ही दिनों के बाद लौट आये। इसके बाद लार्ड माउण्ट भेजे गये। उन्होंने किन्सेल के ऊपर घेरा डाला जहाँ स्पैनिश सेना विद्रोहियों के सहायतार्थ भेजी गई थी। सारी सेना कैद कर ली गई। ओ-निल ने आत्मसमर्पण किया। इस तरह आयरलैंड की विजय १६०३ में पूरी हो गई।

जेम्स प्रथम के समय में टिरोन और टिर कोनेल के अर्ल ने विद्रोह किया परन्तु ये विद्रोह भी दबा दिये गये। इसके बाद बड़ी क्रूरता के साथ आयरिश लोगों की जमीनें जब्त कर ली गईं और अंग्रेजों को बसने के लिये जमीन दे दी गई। चार्ल्स प्रथम ने स्टैफोर्ड के अर्ल को भेजा। उसका शासन प्रबन्ध अच्छा था। चार्ल्स और इंग्लैंड की पार्लियामेंट में संघर्ष हुआ। उस संघर्ष में चार्ल्स को फासी हुई। आयरलैंड ने चार्ल्स के पुत्र का साथ दिया और उसे आयरलैंड का राजा घोषित किया।

इस पर क्रामवेल ने आयरलैंड के ऊपर चढ़ाई कर दी और द्रोघेडा तथा वेक्सफोर्ड को घेर लिया। जनता की बहुत बड़ी संख्या में हत्या की गई।

आयरलैंड पुनः विजयी हुआ। आयरिश लोगों पर तरह तरह के अत्याचार हुए। उनकी जमीनें छिन ली गईं। उनके धर्म को दबाने की कोशिश की गई। द्वितीय जेम्स कैथोलिक था। इसलिये उसके समय में आयरलैंड में शांति रही। द्वितीय जेम्स जब इंग्लैंड की गद्दी छोड़कर भाग गया तो आयरलैंड वालों ने उसे अपनाया। परन्तु द्वितीय जेम्स और उसकी सेना बोयनी के युद्ध (१६४०) में हार गई। इस बार आयरलैंड में ऐसा दमन हुआ कि करीब सौ वर्षों तक कोई विद्रोह नहीं हुआ।

इस शान्ति काल में इंग्लैंड का विचार कुछ नम्र हुआ। इंग्लैंड को स्वयं कितनी ही कठिनाइयों का सामना करना पड़ा।

अठारहवीं सदी अमेरिका की राज्यक्रान्ति का भी प्रभाव पड़ा। इसलिये १७८२ में अंग्रेजी पार्लियामेंट ने आयरलैंड के

लिये कानून बनाने का अधिकार छोड़ दिया और पोयनिंग कानून की अड़चनों को समाप्त कर दिया। एक वर्ष के बाद आयरिश पार्लियामेंट और न्यायालयों की प्रधानता अपने क्षेत्र में मान ली गई। इस प्रकार व्यवहारतः आयरलैंड को

एक स्वशासन प्राप्त हो गया। परन्तु बादशाह अपना एक वाइसराय नियुक्त करता था। वह आयरिश पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी होते हुए भी वास्तव में कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी था क्योंकि वह ब्रिटिश कैबिनेट का सदस्य भी था।

आयरलैंड की पर्याप्त उन्नति हुई। व्यापार और व्यवसाय में वृद्धि हुई।

परन्तु इसी समय एक और घटना घटी। फ्रान्स की १७९८ का विद्रोह राज्य-क्रान्ति से आयरलैंड वालों को एक बार और अवसर मिला। सारा आयरलैंड “गण-राज्य”

स्थापित करने की भावना से फूट उठा। आयरलैंड वालों का यह ख्याल था कि “इंग्लैंड की कठिनाइयाँ आयरलैंड के लिये अवसर है।” फ्रान्स के क्रान्तिकारियों ने आयरलैंड में खूब प्रचार किया और १७९८ में विद्रोह हुआ परन्तु इंग्लैंड ने इसे भी दबा दिया।

इंग्लिश कैबिनेट ने यह सोचा कि आयरलैंड का सम्बन्ध स्थायी कर देना आवश्यक है। भविष्य में इंग्लैंड के पृष्ठभाग से आक्रमण करने या परेशानी

पैदा करने की गुञ्जाइश नहीं रहनी चाहिये। विलियम पिट (चगर) ने इंग्लैंड और आयरलैंड के लिये पार्लमेण्टरी यूनियन का एक मसविदा तैयार किया। यूनियन विधेयक का प्रारूप तैयार करके आयरिश

१८०१ में यूनियन का कानून

पार्लमेण्ट की स्वीकृति के लिये रखा गया। अल्लस्टर के बाहर जनमत इस यूनियन के विरुद्ध था। परन्तु पिट ने वैध तथा अवैध तरिकों से दबाव देकर, घुस देकर, फुसला कर तथा अन्य भ्रष्टाचार पद्धतियों से आयरिश पार्लमेण्ट के सदस्यों को मिला लिया और विधेयक स्वीकृत होकर कानून बन गया। इस कानून के द्वारा आयरिश पार्लमेण्ट समाप्त हो गयी। लार्ड सभा में अठाइस और कामन्स सभा में एक सौ सदस्यों का प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ। शासन का अधिकार एक वाइसराय के हाथ में था जो ‘क्राउन’ का प्रतिनिधि था। वह मन्त्रि-मण्डल के जरिये कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी था। आयरिश कानून और न्यायालय में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। केवल लार्ड सभा अब सबसे बड़ी और अन्तिम अदाळत आयरलैंड के लिये भी हो गई।

यूनियन कानून के बाद केवल १८०३ में थोड़ी गड़बड़ी हुई नहीं तो करीब चौबीस वर्षों तक शान्ति रही। इस युग में भी आयरलैंड की व्यावसायिक उन्नति नहीं हुई। कुछ स्थानीय विद्रोह हुए पर सभी दबा दिये गये। डेनियल ओको-



नेल इस युग के आयरिश नेता हुए परन्तु वह कामन्स सभा के आयरिश सदस्यों को नियन्त्रित नहीं कर सकते थे । १८३१ के सुधार कानून के पहले आयरिश सदस्य आयरलैंड की अधिकांश जनता का प्रतिनिधित्व भी नहीं करते थे । क्योंकि मतदाता ( वोटर ) की योग्यता अभी उदार और विस्तृत नहीं थी । १९ वीं सदी के मध्य तथा उत्तरार्द्ध में आयरिश लोग बढ़ी संख्या में संयुक्तराज्य अमेरिका में जाने लगे ।

ओ-कोनेल ने यूनियन को समाप्त करने का आन्दोलन १८४१ में ही प्रारम्भ किया । इस आन्दोलन को होमरूल आन्दोलन कहते हैं । परन्तु कुछ दिनों तक इस आन्दोलन का प्रचार नहीं हुआ और इंग्लैंड में इसके ऊपर कुछ भी ध्यान नहीं दिया गया ।

१८७३ में एक होमरूल लीग की स्थापना हुई । इसका उद्देश्य बिलकुल शान्तिमय तथा पार्लामेण्टरी तरीकों से कुछ हद तक आयरिश आत्मनिर्णय का अधिकार प्राप्त करना था । इस लीग ने पार्लामेण्ट में होमरूल लीगर्स को भेजने का प्रयत्न किया । कामन्स सभा में चार्ल्स स्टेवार्ट पार्नेल के नेतृत्व में एक आयरिश राष्ट्रीय दल का निर्माण हुआ । धीरे २ राष्ट्रीय दल के सदस्यों की इतनी संख्या हो गई कि वे सभा में विभिन्न दलों के बीच सन्तुलन स्थापित करने के योग्य हो गये । १८८६ में पार्नेल ने लिबरल प्रधान मन्त्री श्रीग्लैडस्टोन को इसके लिये तैयार कराया कि वे प्रथम होमरूल बिल पार्लामेण्ट में प्रस्तुत करें ।

डबलिन में एक आयरिश पार्लामेण्ट की योजना बनायी गयी । इस पार्लामेण्ट को आयरलैंड के लिए कानून बनाने तथा प्रथम होम जकात कर और आवश्यकी करों को छोड़ कर अन्य रूल बिल १८८६ कर लगाने का उसे अधिकार प्रस्तावित था । 'क्राउन' के द्वारा नियुक्त एक लार्ड लेफ्टिनेण्ट शासनाधिकारी होता । ब्रिटिश साम्राज्य सम्बन्धी सभी सामान्य विषयों का निर्धारण और प्रबन्ध ब्रिटिश पार्लामेण्ट के द्वारा होता । केवल आयरलैंड सम्बन्धी विषय आयरिश पार्लामेण्ट के अधिकार में रखने की योजना थी । ब्रिटिश पार्लामेण्ट में आयरिश प्रतिनिधित्व नहीं रहेगा परन्तु साम्राज्य सम्बन्धी व्यय में आयरलैंड को हिस्सा देना होगा ।

राष्ट्रीय दल इस बिल से पूर्णतः सन्तुष्ट नहीं था पर इन लोगों ने इसका समर्थन किया। ग्लैडस्टोन के दल के कुछ लोग इस बिल को नहीं चाहते थे। जिन लिबरलों ने इस बिल का विरोध किया, उन्हें लिबरल-यूनियनिष्ट कहते थे। इन लोगों ने कामन्स सभा में दूसरे वाचन के समय बिल के विरुद्ध वोट दिया। इस तरह ग्लैडस्टोन के लिए पदत्याग या जनता को अपील करने के अतिरिक्त और कोई चारा नहीं रहा। एक नया निर्वाचन हुआ और कज़रवेटिव तथा लिबरल-यूनियनिस्टों के सम्मिलित प्रभाव से लिबरल दल हार गया। लार्ड सलिसबरी के नेतृत्व में यूनियनिस्ट मन्त्रिमण्डल की स्थापना हुई। पर होमरूल आन्दोलन ठण्डा नहीं हुआ और इसकी गति दृढतर होती गई।

१८९२ के साधारण निर्वाचन में पुनः लिबरलों की जीत हुई पर इस बार भी उन्हें आयरिश राष्ट्रवादियों की सहायता से ही कामन्स सभा में अपना बहुमत करना पड़ा।

ग्लैडस्टोन ने दूसरी बार होमरूल बिल कामन्स सभा में उपस्थित किया।

इस बिल में एक व्यवस्था यह भी थी कि आयर्लैण्ड द्वितीय होमरूल बिल का प्रतिनिधित्व कामन्स सभा में अस्ती सदस्यों के द्वारा होगा। आयरिश सदस्य इङ्गलैण्ड और स्काटलैण्ड के विषयों पर वोट नहीं दे सकते थे। उन्हें

१८९१

केवल आयर्लैण्ड सम्बन्धी विषयों से ही सम्बन्ध रहेगा। अंग्रेजी जनमत इस ढंग की व्यवस्था का समर्थक नहीं था। मन्त्रिमण्डल के उत्तरदायित्व में गड़बड़ी हो सकती थी। इसके अर्थ था कि मन्त्रिमण्डल का किन्हीं विषयों पर बहुमत होना और किन्हीं विषयों पर नहीं। फिर भी कामन्स सभा ने इस बिल को पास कर दिया परन्तु लार्ड सभा ने बहुमत से इसे अस्वीकार किया। लिबरलों ने इस प्रश्न को आगे नहीं बढ़ाया और इधर ग्लैडस्टोन भी नेतृत्व से अवकाश-ग्रहण करने की बात सोचने लगे थे। ग्लैडस्टोन ने अवकाश ग्रहण कर लिया। इसके बाद यूनियनिस्टों की विजय हो गई। दस वर्षों तक लिबरल दल विरोध पक्ष में रहा।

पुनः लिबरल दल की विजय हुई। परन्तु इस बार तुरन्त ही होमरूल बिल प्रस्तावित नहीं हुआ। १९११ में पार्लियामेंट कानून के द्वारा लार्ड सभा के अधिकारों को कम कर दिया गया। इस प्रकार तीसरा होमरूल बिल १९११ में पुनः कामन्स सभा में प्रस्तुत हुआ।

इस बिल की धाराओं के अनुसार आयर्लैण्ड की एक पार्लमेण्ट का आयोजन था। पार्लमेण्ट में दो सदन थे। यह पार्लमेण्ट पूरे आयर्लैण्ड के लिए होती जिसमें अल्स्टर भी सम्मिलित था। इस पार्लमेण्ट का अधिकार क्षेत्र केवल आयरलैण्ड से सम्बन्धित विषयों पर था। अर्थात् सैन्य और नौ-सेना नीति, परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि तथा जकात कर का पूरा प्रबन्ध और अधिकार ब्रिटिश पार्लमेण्ट के लिये सुरक्षित था। आयर्लैण्ड का लार्ड लेफ्टिनेण्ट 'क्राउन' का प्रतिनिधि के रूप में 'आयरिश कैबिनेट' की सलाह से ही कार्य करता। आयरिश कैबिनेट आयरिश पार्लमेण्ट के प्रति उत्तरदायी होती। इस बिल को कामन्स सभा ने १९१२ में पास किया और लार्डसभा ने उसे अस्वीकार किया। १९११ के पार्लमेण्ट विधान के अनुसार अब उक्त बिल को दो वर्ष अर्थात् १९१४ के ग्रीष्म ऋतु तक ठहरना पड़ा।

अल्स्टर के निवासियों ने इसका विरोध किया कि यदि उन्हें डबलिन की पार्लमेण्ट के अधिकार क्षेत्र में बलपूर्वक रखा गया तो वे सशस्त्र विद्रोह करेंगे। एक बहुत बड़ा सगठन तैयार हुआ जो ब्रिटेन के साथ युबिधन रखने में विश्वास करता था। हज़ारों की संख्या में स्वयंसेवकों की भर्ती हुई। इससे यह मालूम हो गया कि आयर्लैण्ड में होमरूल (स्वशासन) का उद्घाटन आयर्लैण्ड और अल्स्टर के गृह-युद्ध से प्रारम्भ होगा। परन्तु अल्स्टर के विरोध करने पर भी कामन्ससभा ने तृतीय होमरूल बिल को १९१४ के ग्रीष्म ऋतु में स्वीकृत किया।

१९१४ के ग्रीष्म में होमरूल बिल के पास होने के थोड़े ही दिनों के बाद प्रथम महायुद्ध छिड़ गया। जितने होमरूल के शत्रु और मित्र थे सभी ने स्वीकार कर लिया कि इस समय इस प्रश्न पर मतभेद स्थगित कर दिया जाय। सभी राजनीतिक दलों के नेताओं ने यह निश्चय किया कि देश की अन्य समस्याओं और प्रश्नों के मतभेद की तरह आयरिश प्रश्न के ऊपर भी अन्तरिम काल तक (युद्ध के समाप्त होने तक) हर तरह की कार्यवाही बन्द रहेगी जिससे पूरे ब्रिटिश साम्राज्य की सघटित शक्ति युद्ध के जीतने में लगाई जा सके। होमरूल कानून का कार्यान्वित होना युद्धकाल तक रुक गया।

युद्ध के प्रथम वर्ष में आयरलैंड बिल्कुल शान्त रहा। युद्ध के प्रारम्भ होने पर आयरिश राष्ट्रवादी नेताओं ने मित्रराष्ट्रों का साथ देने का निश्चय किया था। परन्तु थोड़े ही दिनों के बाद यह साफ हो गया कि नेताओं का साथ देश नहीं देगा। कितने ही आयरिश नवयुवक थे जिन्होंने यह देखा कि इंग्लैंड का सकट आयरलैंड के लिये अवसर का काल है। नेपोलियन काल के युद्धों के बाद आयरलैंड को यही अवसर प्राप्त हुआ जिस समय आयरिश जनता अपनी माग रख सकती थी। इस प्रकार एक नया आन्दोलन उठ खड़ा हुआ। लोग पूर्ण स्वतन्त्रता की माग करने लगे। ब्रिटिश साम्राज्य से पृथक् होने और आयरिश गण राज्य स्थापित करने का आन्दोलन प्रारम्भ हुआ। मित्रराष्ट्रों की सैन्य भर्ती में लोगों ने अबङ्गा डालने की नीति अपनाया। आयरलैंड के एक नेता सर रौजरकेसमेण्ट जर्मनी से गुप्त समझौता करने लगे। जर्मनी ने आयरिश विद्रोह के लिये शस्त्र, सामग्री तथा मुद्रा से सहायता देने के लिये वचन दिया।

आयरिश गणतन्त्र के लिये सिन फिन सघटन का आन्दोलन सर्वप्रधान था। १९१४ के कई वर्ष के पूर्व से ही यह सघटन सिन फिन आन्दोलन वर्तमान था परन्तु युद्ध के पहले इसका बहुत प्रचार और प्रभाव नहीं था। सिन फिन शब्द का अर्थ होता है “केवल अपने ही”। महायुद्ध छिड़ गया। आयरलैंड के नवयुवक इस अवसर को जाने देना नहीं चाहते थे। नवयुवकों ने राष्ट्रवादी या होमरूल पार्टी को हजारों की संख्या में छोड़ दिया और सिन फिन दल में भर्ती हो गये। इस सघटन की शक्ति बढ़ गई और उसके नेतागण केवल उपयुक्त समय की बाट में रहने लगे।

उग्र विचार के लोगों पर कोई नियन्त्रण नहीं हो सका और समय के पूर्व ही विद्रोह प्रारम्भ हो गया। जर्मन सहयोग के निश्चय होने के पूर्व ही डबलिन शहर में जनता ने विद्रोह शुरू कर दिया और आयरिश गणतन्त्र की घोषणा १९१६ में इस्टर के दिन हो गई। इस्टर विद्रोह केवल एक स्थान में ही सीमित रहा और थोड़े ही दिन में दबा दिया गया। कितने ही विद्रोही नेताओं को फॉसी दे दी गई। परन्तु इस विद्रोह के दबा देने से आयरिश

समस्या समाप्त नहीं हुई और महायुद्ध के समाप्त होने तक आयर्लैण्ड की स्थिति डांबाडोल-सी रही। अस्थायी संधि (आर्मिस्टिक) के बाद ग्रेट ब्रिटेन में जो साधारण निर्वाचन हुआ उसमें सिन फिन दल के तिहत्तर सदस्य कामन्ससभा में निर्वाचित हो गये। इसीसे आयरिश जनता की मनोवृत्ति का पता चल गया। सिनफिन सदस्यों ने यह प्रतिज्ञा ली कि वे कामन्ससभा में उपस्थित नहीं होंगे। बल्कि उनके संगठन ने उन्हें डबलिन में आयरिश गणराज्य की पार्लमेण्ट के रूप में मिलने के लिये आदेश दिया।

इस प्रगति से स्पष्ट हो गया कि १९१४ के होमरूल कानून से आयरिश समस्या हल नहीं होगी। अलस्टर इसका विरोधी था चौथा होमरूल बिल और शेष लोग भी इस तरह का स्वशासन नहीं चाहते १९२० के प्रारम्भ में ब्रिटिश प्रधानमंत्री लायडजार्ज ने एक नया होमरूल विधेयक पार्लमेण्ट में उपस्थित किया। इस नये विधेयक के अनुसार आयर्लैण्ड में दो सरकारों की स्थापना का आयोजन हुआ—(१) अलस्टर प्रदेश की छ. काउण्टियों की एक सरकार (२) आयर्लैण्ड की शेष छबीस काउण्टियों की दूसरी सरकार।

प्रत्येक क्षेत्र की अपनी २ पार्लमेण्ट होगी। अलस्टर पार्लमेण्ट की बैठक बेलफास्ट में और दक्षिणी आयर्लैण्ड की पार्लमेण्ट की बैठक डबलिन में होगी। प्रत्येक पार्लमेण्ट को अपने क्षेत्र में समान अधिकार होंगे। इसके अतिरिक्त एक सभ परिषद् होगी जिसमें चालीस सदस्य होंगे। प्रत्येक पार्लमेण्ट बीस २ सदस्यों को चुनेगी। इस सभ परिषद् के वे ही अधिकार होंगे जिन्हें दोनों पार्लमेण्ट स्वीकृत करे। सभ परिषद् का कार्यक्षेत्र केवल आयर्लैण्ड की समस्याओं तक ही सीमित रहेगा। कुछ महत्वपूर्ण विषय ब्रिटिश सरकार के लिये सुरक्षित रखे गये। इनमें राष्ट्रीय रक्षा और परराष्ट्र सम्बन्ध था। यह विधेयक पार्लमेण्ट के द्वारा स्वीकृत हो गया। अलस्टर ने इसके अनुसार अपनी सरकार स्थापन का कार्य प्रारम्भ किया। परन्तु दक्षिणी प्रदेशों में इसका इतना विरोध हुआ कि कोई कार्य आगे नहीं बढ़ सका। जनता ने प्रस्तावित पार्लमेण्ट के लिये सदस्य चुनने से इनकार कर दिया। स्थापित न्यायालयों में अपने मुकदमे ले जाने से भी इनकार कर दिया। लोग ब्रिटिश अधिकारियों के किसी भी आदेश को मानने में असमर्थता दिखलाने लगे। इसके विपरीत जनता ने आयरिश गणतन्त्र के प्रति अपनी राजभक्ति उसकी आज्ञाओं को स्वीकार करके प्रदर्शित की। कुछ समय तक अग्रेजी सरकार ने बड़ी फौज भेजकर दमन के द्वारा अपने अधिकारों का प्रयोग किया पर सफलता

नहीं मिली। देश के विभिन्न भागों में छापामार युद्ध होने लगा। इसमें सम्पत्ति और जन का अधिक विनाश हुआ। गणराज्य के पदाधिकारी कार्य करते थे। गणराज्य की अदालतें जहाँ कहीं मालूम पड़ती थी समाप्त कर दी जाती थी। थोड़े ही दिनों के बाद अंग्रेजी सरकार ने समझ लिया कि आयरलैंड का दमन नहीं हो सकता। आयरिश नेताओं ने भी सोचा कि अंग्रेजों को निकालना सहल नहीं है।

१९२१ में सन्धि की बातचीत चलने लगी। ब्रिटिश कैबिनेट के कुछ सदस्य और आयरिश गणतन्त्र की कार्यकारिणी

१९२१ की आयरिश सन्धि ( डिफैक्टो ) पार्लमेण्ट के उतने ही सदस्य ( अर्थात् दोनों तरफ से समान

संख्या में प्रतिनिधि ) समझौता करने के लिये नियुक्त हुए। अन्ततः एक सन्धि का प्रारूप तैयार हो गया। यह समझौता ब्रिटिश पार्लमेण्ट और आयरिश पार्लमेण्ट दोनों में स्वीकृति के लिये रखा गया और दोनों ने अपनी स्वीकृति दे दी। इस समझौते के अनुसार एक आयरिश सविधान के बनाने की योजना रखी गई। इस सविधान के बन जाने पर दोनों पार्लमेण्टों की स्वीकृति आवश्यक होगी। इसके बाद वह कार्यान्वित होगा। आयरिश नेताओं के एक वर्ग द्वारा यह सविधान तैयार हुआ और एक नव निर्वाचित डैलइरिन के द्वारा स्वीकार किया गया। वह नया सविधान १९२२ की छठी दिसम्बर को देश में लागू किया गया।

१९२२ के नये सविधान के द्वारा एक बहुत बड़ी समस्या का अन्त हुआ। करीब सात सौ वर्षों के बाद आयरलैंड और इङ्ग्लैण्ड का आपसी सघर्ष समाप्त हो गया। ससार के इतिहास में किसी देश ने इतना लम्बा चौड़ा सघर्ष नहीं किया। आयरलैंड एक बहुत ही छोटा सा देश है। पर इङ्ग्लैण्ड के इतने निकट रहते हुये और इङ्ग्लैण्ड के बहुत प्रयत्नों के बावजूद भी आयरलैंड अपनी जातीयता और पृथक् राष्ट्रीयता को स्थापित करने के लिए सघर्ष करता रहा। अन्त में राष्ट्रवाद के सिद्धान्त को स्वीकार करना पड़ा। राजनीतिक समझौता इस सिद्धान्त की स्वीकृति के बाद अत्यन्त सुलभ और सम्भव हो गया।

१९२२ का आयरिश सविधान सन्तोषजनक नहीं हुआ। सिनफिन दल के

प्रमुख नेता डीबेल्लेरा ने इस सविधान का विरोध किया और कुछ दिन तक इससे किसी प्रकार का सहयोग नहीं किया। बाद में आयरिश पार्लमेण्ट में अपने दल के लोगों को

१९२२ में डीबेल्लेरा का  
अधिकार ग्रहण

भेजने के लिये खड़ा किया । १९३२ में उनकी पार्टी का बहुमत हो गया और उन्होंने मन्त्रिमण्डल बनाया ।

१९२२ से लेकर ३२ तक सविधानमें कई सशोधन हुए । १९३२ में डीवेलैरा ने आयरिश प्रजातन्त्र का सम्बन्ध ग्रेट ब्रिटेन से पूर्णतः समाप्त करने के लिए निश्चय कर लिया । शीघ्र ही एक कानून पास किया गया जिससे आयरिश पार्लामेंट के सदस्यों को ब्रिटिश राज्याधिपति के प्रति राजभक्ति की शपथ लेने की आवश्यकता न रही ।

नयी सरकार ( डीवेलैरा की सरकार ) ने १९२१ के ऍंग्लो-आयरिश सन्धि के अनुसार आयरलैण्ड को—जो भूमिकर<sup>१</sup> इङ्गलैण्ड को देना पड़ता था उसे—बन्द कर दिया । ब्रिटिश सरकार ने आयरलैण्ड से इङ्गलैण्ड में आने वाले माल पर भारी कर लगा दिया और उसकी आमदनी से भूमिकर के घाटे को पूरा करना शुरू किया । इङ्गलैण्ड की इस कार्रवाई का आयरिश सरकार ने निर्धारित पर एक कर लगाकर उत्तर दिया । इस प्रकार दोनों तरफ से व्यापार और जकातकरो का युद्ध कुछ समय तक चलता रहा । १९३५ में दोनों सरकारों में एक समझौता हो गया जिसके अनुसार अंग्रेजी कोयला आयरलैण्ड में और आयरिश पशु इङ्गलैण्ड में सुविधा से जाने आने लगे । १९३६ में एक दूसरा व्यापारिक समझौता दोनों देशों में हो गया जिसमें दोनों तरफ को काफी सुविधायें हो गईं ।

१९३३ के प्रारम्भ में आयरिश मजदूर दल जो अब तक डीवेलैरा के दल से सहयोग करता था एक महत्वपूर्ण प्रश्न पर १९३३ का निर्वाचन सहयोग करने से इनकार कर दिया । अतः १९३३ में पुनः नया निर्वाचन हुआ । इस निर्वाचन में गणतन्त्रीय दल ( फैनो फेल्ल पार्टी ) की पूरी जीत हुई और उसे पूरा बहुमत प्राप्त हो गया । डीवेलैरा ने अपनी इस जीत का पूरा उपयोग किया तथा इङ्गलैण्ड से आयरिश सम्बन्ध बिच्छेद को और भी पूरा किया । गवर्नर-जेनरल की नियुक्ति में डीवेलैरा अपनी इच्छा का प्रयोग करना चाहते थे । १९३० के साम्राज्य काम्प्लेन्स में निश्चित निर्णय के अनुसार इङ्गलैण्ड ने सभी डोमिनियनों को गवर्नर-जेनरलों की नियुक्ति में अपनी इच्छा के प्रयोग करने का अधिकार स्वीकार कर लिया था । डीवेलैरा के परामर्श से नये गवर्नर-जेनरल की नियुक्ति हुई ।

इसके बाद डीवेलेरा ने आयरिश पार्लामेण्ट में एक विधेयक उपस्थित किया जिसके द्वारा आयरिश पार्लामेण्ट के द्वारा पारित विधेयक को गवर्नर-जेनरल राजकीय स्वीकृति प्रदान करने से इनकार न करें। यह विधेयक पास हो गया और कानून बन गया।

एक दूसरे कानून के द्वारा आयरिश नागरिकों का वह अधिकार जिसके द्वारा आयरिश सर्वोच्च न्यायालय के फैसले की अपीलें लन्दन की प्रिवीकौंसिल में जाती थी, समाप्त कर दिया गया।

१९३५ के जून मास में मूर बनाम आयरिश स्वतन्त्र राज्य के अटौर्ने जेनरल की एक अपील में प्रिवी कौंसिल की लुडि सियल कमिटी ने यह निर्णय दिया कि वेस्ट मिनिस्टर कानून (१९३०) के अनुसार आयरिश पार्लामेण्ट के द्वारा पारित विधियों पर कोई नियन्त्रण नहीं हो सकता। अर्थात् १९२२ का ब्रिटिश आयरिश समझौता वेस्ट मिनिस्टर कानून से समाप्त हो गया। दूसरे शब्दों में वेस्ट मिनिस्टर कानून ने आयरिश स्वतन्त्र राज्य को अन्य डोमिनियनों की तरह ब्रिटिश पार्लामेण्ट के नियन्त्रण से मुक्त कर दिया। आयरिश पार्लामेण्ट साधारणरूप से आयरिश सविधान में सशोधन कर सकती है। १९२२ के समझौते के अनुसार ब्रिटिश नौसेना आयरिश बन्दरगाहों को युद्ध के समय प्रयोग कर सकती थी। १९३५ के प्रिवी कौंसिल के निर्णय से यह अधिकार भी समाप्त हो गया। पर इसके ऊपर बहुत दिनों तक विवाद बना रहा।

डीवेलेरा ने १९३७ में आयरलैण्ड के लिये एक बिल्कुल नये सविधान का प्रारूप तैयार किया और उसे स्वीकार कराने की लिये आयरिश पार्लामेण्ट में उपस्थित किया। आयरिश पार्लामेण्ट ने उस प्रारूप को स्वीकार कर लिया। इसके बाद पुनः साधारण निर्वाचन हुआ और जनता के मतदान से नया सविधान स्वीकृत हुआ। यह सविधान पूरे आयरलैण्ड के लिये बना है परन्तु जब तक दक्षिणी आयरलैण्ड और अलस्टर एक में मिल नहीं जाते तब तक आयरिश पार्लामेण्ट के द्वारा स्वीकृत कानून केवल आयरिश स्वतन्त्र-राज्य में ही लागू होंगे।



आयर और इंग्लैण्ड के सवैधानिक सम्बन्ध को निश्चित करना सरल नहीं है। आयरिश और अंग्रेज दोनों जगह के राजनीतिज्ञ और नये सविधान के अनुसार सवैधानिक पण्डित विभिन्न विचार रखते हैं। सभी आयर का इंग्लैण्ड से सम्बन्ध दृष्टियों से नये सविधान के द्वारा आयर्लैण्ड में पूर्ण प्रभुता सम्पन्न गणराज्य की स्थापना हुई है। परन्तु अभी तक ग्रेट ब्रिटेन ने अपनी नौ सेना के लिये आयरिश बन्दरगाहों को युद्ध के समय प्रयोग करने के अधिकार को समाप्त नहीं किया है। जब तक ग्रेट ब्रिटेन का यह अधिकार समाप्त नहीं होता तब तक आयरिश सरकार किस तरह ब्रिटेन के शत्रु से युद्ध के समय निष्पक्ष रहने की सन्धि कर सकती है। आयर्लैण्ड द्वितीय महायुद्ध में निष्पक्ष था परन्तु वह किसी शत्रुराष्ट्र से सन्धि के द्वारा निष्पक्ष नहीं था। नये सविधान की २९ वीं धारा के अनुसार आयरिश सरकार अपने परराष्ट्र सम्बन्ध को कार्यान्वित करने के लिये कानून के आधार पर राष्ट्रसभ या किसी ऐसे ही दूसरे सभ इत्यादि का प्रयोग अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के लिये कर सकती है। इसी धारा के अनुसार आयरिश पार्लमेण्ट ने एक कानून पास किया जिससे ब्रिटिश नरेश जो ब्रिटिशराष्ट्रसभ के सहयोग का प्रतीक है आयर्लैण्ड के लिये भी आयरिश अधिकारियों के परामर्श पर कार्य कर सकता है। अर्थात् आयर्लैण्ड के राजदूतों की नियुक्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय समझौते इत्यादि में ब्रिटिश नरेश के नाम पर ही होते हैं।

### आयरिश संविधान की प्रमुख विशेषताएं:—

- ( १ ) आयर्लैण्ड एक लोकतान्त्रिक गणराज्य है।
- ( २ ) आयर्लैण्ड एकात्मक तथा केन्द्रीय राज्य है।
- ( ३ ) सविधान लिखित है।
- ( ४ ) राज्य का प्रधान एक राष्ट्राध्यक्ष है।
- ( ५ ) आयरिश पार्लमेण्ट में दो सदन हैं—[ १ ] प्रतिनिधि सभा [ डैल इयरीन ]  
[ २ ] सिनेट [ सिनाड इयरीन ]।
- ( ६ ) रेफरेण्डम [ लोकमत संग्रह ] का भी आयोजन है।
- ( ७ ) राज्य-परिषद।
- ( ८ ) आयरिश सर्वोच्च न्यायालय।
- ( ९ ) मौलिक अधिकार का उल्लेख।

( १० ) सवैधानिक सशोधन—सविधान मे संशोधन प्रतिनिधि सभा ( डैल ) में ही प्रस्तावित होता है । दोनों सदनों के द्वारा संशोधन पास होना आवश्यक है । इस प्रकार दोनों सदनों के द्वारा पारित सवैधानिक सशोधन लोकमत सग्रह ( रेफरेण्डम ) के लिये दिया जाता है । जनता के बहुमत मतदान द्वारा स्वीकृत सशोधन कार्यान्वित होता है ।

राष्ट्राध्यक्ष जनता के प्रत्यक्ष मतदान के द्वारा निर्वाचित होता है । उनका कार्यकाल सात वर्ष के लिये होता है और उसका पुनर्निर्वाचन हो सकता है । राष्ट्र्राध्यक्ष ही प्रधान शासक है । डैल के मनोनीत करने पर प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है । प्रधानमन्त्री के परामर्श तथा डैल की स्वीकृति से मन्त्रि परिषद के अन्य सदस्यों की नियुक्ति करता है ।

राष्ट्राध्यक्ष मन्त्रि-परिषद के द्वारा दिये गये सलाह या परामर्श को स्वीकार करता है । मन्त्रि मण्डल के परामर्श को स्वीकार करने के लिये राष्ट्र्राध्यक्ष बाध्य है परन्तु जहाँ सविधान ने उसे पूर्ण विवेक प्रयोग का अधिकार दिया है अथवा जहाँ राज्य परिषद से सलाह लेना सविधान के अनुसार आवश्यक है वहाँ वह मन्त्रि-परिषद के परामर्श को स्वीकार करने के लिये बाध्य भी नहीं है ।

राष्ट्राध्यक्ष के अधिकार—(१) डैल के मनोनीत करने पर वह प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है ।

( १ ) प्रधानमन्त्री की सलाह पर—(क) वह अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है जब डैल उनपर स्वीकृति प्रदान करता है । ( ख ) मन्त्रियों को पदच्युत करता है ( ग ) डैल का आह्वान ( बुलाना ) करता है और विघटन करता है । ( घ ) दोनों सदनों के द्वारा पारित विधेयकों पर हस्ताक्षर करता है । ( च ) कानून के नियमों के अनुसार सुरक्षा की सेनाओं का सर्वोच्च कमान धारण करता है । ( छ ) क्षमा-प्रदान करता है । ( ज ) अन्य कार्यों को करता है जिसके लिये सविधान के द्वारा उसे अधिकार दिया गया है ।

( ३ ) राज्यपरिषद् के परामर्श से ( क ) वह एक सदन या दोनों सदनों को बुला सकता है या उन्हें कोई सन्देश भेज सकता है । ( ख ) राजस्व बिल या संवैधानिक सशोधन बिल को छोड़ कर अन्य बिलों को सर्वोच्च न्यायालयों के मत जानने के लिये भेज सकता है और यदि न्यायालय का विचार बिल के विपरीत हो तो वह बिल पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर सकता है ।

( ग ) यदि मन्त्रिमण्डल भी स्वीकार करे तो राष्ट्र के नाम सन्देश दे सकता है ।

( ४ ) सिनेट के बहुमत द्वारा निवेदन करने पर या डैल के एक तिहाई मतदान के आधार पर वह निश्चय कर सकता है कि कोई बिल जो सिनेट की सहमति के बिना पास हुई है और वह राष्ट्रीय दृष्टि से महत्वपूर्ण है तो उसे जनता के मतदान अर्थात् लोकमतसंग्रह के लिये भेज सकता है या साधारण निर्वाचन तक रोक सकता है ।

( ५ ) अपने विवेक पर—वह डैल ( प्रतिनिधि सभा ) को भंग करने से इनकार कर सकता है जब उसे मालूम हो जाय कि प्रधानमन्त्री का बहुमत सभा में नहीं है ।

आयलैंड की राष्ट्रीय पालमेण्ट में दो सदन हैं । ( १ ) प्रतिनिधि सभा ( डैल एरीन ) ( २ ) सिनेट ( सिनाड एरीन ) ।

**आयरिश पार्लमेण्ट** प्रतिनिधि सभा—वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित जनता की यह प्रतिनिधि सभा है । एकात्मक परिवर्तनीय वोट के द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अन्तर्गत प्रादेशिक निर्वाचन मण्डलों से सदस्यों का चुनाव होता है । प्रत्येक निर्वाचन मण्डल से तीन सदस्य चुने जाते हैं । प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल अधिक से अधिक सात वर्ष का होता है । इस समय के भीतर सभा कभी भंग हो सकती है । प्रधान मन्त्री के परामर्श देने पर राष्ट्राध्यक्ष प्रतिनिधि सभा को भंग करता है । परन्तु जब प्रधान मन्त्री के पास प्रतिनिधि सभा में बहुमत न हो तो वैसी अवस्था में प्रतिनिधि सभा के भंग करने की प्रधान मन्त्री की सलाह को मानने के लिये राष्ट्राध्यक्ष बाध्य नहीं है । नये सविधान के अनुसार प्रथम सदन को प्रायः वे सभी अधिकार प्राप्त हैं जो सभी लोकसभाओं को प्राप्त होते हैं । राजस्व बिलों के प्रारम्भ करने का अधिकार प्रतिनिधि सभा को है । प्रधान मन्त्री के हस्ताक्षर युक्त सन्देश के द्वारा विनियोग<sup>१</sup> की आवश्यकता को प्रकट किये बिना प्रतिनिधि सभा किसी विनियोग विधेयक या प्रस्ताव पर स्वीकृति नहीं देती ।

सिनेट—इसमें साठ सदस्य होते हैं । उनकास का निर्वाचन होता है और ग्यारह प्रधान मन्त्री के द्वारा मनोनीत होते हैं । निर्वाचित सिनेटरों में छः का

निर्वाचन आयलैण्ड के दो राष्ट्रीय विश्वविद्यालय तथा डबलिन विश्वविद्यालय के द्वारा होता है। शेष तैतालीम सिनेटों के चुनने के लिये पाँच तालिकाएँ तैयार की जाती हैं जिन में मुख्य राष्ट्रीय पेशों का प्रतिनिधित्व होता है ( जैसे कृषि, व्यवसाय तथा श्रम इत्यादि )। तालिकाओं का निर्माण कानून के आधार पर होता है। तालिकाओं से सिनेटों का निर्वाचन आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर थोड़े से निर्वाचकों के द्वारा होता है। निर्वाचक डैल के अन्तिम साधारण निर्वाचन के वे ही उम्मीदवार होते हैं जो प्रथम अधिमान्य वोटों में कम-से-कम पाच सौ वोट पाये हों। सिनेट के निर्वाचन के लिये सारा देश एक ही निर्वाचन-मण्डल में परिणत हो जाता है। सिनेटों का कार्यकाल भी प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की तरह होता है। सिनेट के लिये साधारण निर्वाचन उसके भंग होने के नब्बे दिन के भीतर हो जाना चाहिये।

राजस्व विधेयक के अतिरिक्त अन्य विधेयकों के लिये दोनों सदनों को किसी विधेयक के प्रारम्भ करने का समान अधिकार

**दोनों सदनों का आपसी सम्बन्ध** है। दोनों सदनों की स्वीकृति गैर-राजस्व विधेयक के लिये आवश्यक है। यदि कोई बिल सिनेट के द्वारा अस्वीकृत हो जाता है। या

बिना किसी कार्रवाई के किये छोड़ दिया जाता है या किसी सशोधन के साथ पास होती है जिसे प्रतिनिधि सभा स्वीकार नहीं करती तो ऐसी परिस्थिति में प्रतिनिधि सभा को सिनेट में बिल के भेजने के बाद नब्बे दिन तक ठहरना होता है। तब इसके बाद १८१ दिनों के भीतर प्रतिनिधि सभा अपने कार्यों के द्वारा उस विधेयक को विधि का रूप दे सकती है। यदि वह विधेयक प्रधानमन्त्री के द्वारा बहुत ही आवश्यक या सकट कालीन घोषित होता है और राष्ट्राध्यक्ष राज्य-परिषद के परामर्श से उसकी आवश्यकता को स्वीकार करले तो प्रतिनिधि सभा नब्बे दिन की अवधि को घटा सकती है। इस प्रकार प्रतिनिधि सभा नब्बे दिन के बाद किसी बिल को कानून बना सकती है और आवश्यक तथा सकट-काल में शीघ्रातिशीघ्र पास करती है।

आर्थिक बिलों का प्रारम्भ प्रतिनिधि सभा में होता है। सभा से पास होने के बाद राजस्व विधेयक सिनेट के पास जाता है।

**राजस्व विधेयक** एकीस दिन के भीतर बिल को प्रतिनिधि सभा के पास लौट आना चाहिये और सभा सिनेट के

सशोधन को स्वीकार और अस्वीकार दोनों कर सकती है। यदि बिल एकत्रिस दिन के भीतर प्रतिनिधि सभा के पास नहीं लौट आती या प्रतिनिधि सभा सिनेट के सशोधनों को अस्वीकर कर देती है तो ऐसी परिस्थिति में बिल दोनों सदनों द्वारा पास समझा जाता है और वह कानून बन जाता है। इस तरह प्रतिनिधि सभा को राजस्व सम्बन्धी विधेयकों पर पूरा अधिकार प्राप्त है। यदि वह मतभेद हो कि बिल राजस्व बिल है या नहीं तो इसका निर्णय प्रतिनिधि सभा के चेयरमैन के द्वारा होगा। परन्तु चेयरमैन की रुलिङ्ग के बाद उसकी अपील विशेषाधिकारों की समिति के पास भेजी जा सकती है। इस समिति का निर्माण इसी कार्य के लिये होता है। प्रतिनिधि सभा के चेयरमैन के द्वारा इस समिति का सघटन होता है। समिति में दोनों सदनों के सदस्य समान संख्या में होते हैं और सर्वोच्च न्यायालय का एक न्यायाधीश चेयरमैन होता है। समिति का निर्णय अन्तिम होता है।

सभी बिलों राष्ट्रध्यक्ष के पास हस्ताक्षर के लिए तथा कार्यान्वित करने के लिए भेजी जाती हैं। उन्हें बिलों पर प्रतिषेध का वैधानिकता का पूर्व-निर्णय अधिकार नहीं है। परन्तु राजस्व बिल और सविधान सशोधन बिल को छोड़कर राष्ट्रध्यक्ष राज्य-परिषद के परामर्श से अन्य बिलों को उनकी वैधता या सवैधानिकता के ऊपर निर्णय करने के लिये सर्वोच्च न्यायालय के पास भेज सकता है। सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय तीस दिन के भीतर आ जाना चाहिये। इस बीच राष्ट्रध्यक्ष अपना हस्ताक्षर रोक रखता है। और यदि न्यायालय का निर्णय विपरीत हुआ तो बिल पर हस्ताक्षर नहीं होता। इस प्रकार बिल समाप्त हो जाती है। इस व्यवस्था से किसी कानून के कार्यान्वित होने के पूर्व ही उसकी वैधता या सवैधानिकता मालूम हो जाती है।

इस परिषद का निर्माण राष्ट्रध्यक्ष के द्वारा होता है। इसमें राष्ट्रध्यक्ष, प्रधान मन्त्री, उप-प्रधान मन्त्री, प्रधान न्यायाधीश, राज्यपरिषद प्रतिनिधि सभा का चेयरमैन, सिनेट का चेयरमैन तथा वे सभी व्यक्ति जो पहले कभी उपरोक्त पदों पर रहे हों। राष्ट्रध्यक्ष के द्वारा नियुक्त सदस्यों की संख्या सात से अधिक नहीं होती। साधारणतः राष्ट्रध्यक्ष मन्त्रिमण्डल की मन्त्रणा से कार्य करता है और मन्त्रिमण्डल

प्रतिनिधि सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। परन्तु सविधान ने कुछ ऐसे अवसरों का उल्लेख कर दिया है जिस समय राष्ट्रध्यक्ष मन्त्रिमण्डल से नहीं बल्कि राज्य-परिषद से परामर्श लेगा।

नये सविधान के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक और अपेलेट (पुनर्विचार) अधिकार दोनों हैं। इसके न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रध्यक्ष के द्वारा होती है। न्यायाधीशों की संख्या कानून के द्वारा निर्धारित होती है। इनका कार्यकाल आजीवन होता है अर्थात् अवकाश ग्रहण करने की उम्र तक ये पदासीन रह सकते हैं। ये केवल अयोग्यता अथवा दुर्व्यवहार के लिये ही अपदस्थ हो सकते हैं। इन्हें अपदस्थ करने के लिए दोनों सदनों के द्वारा प्रस्ताव का पास होना आवश्यक है। सर्वोच्च न्यायालय को राष्ट्रध्यक्ष के द्वारा प्रेषित बिजों की वैधता या सवैधानिकता पर निर्णय देने का अधिकार है।

सविधान में व्यक्तिगत और सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों की धारारें हैं। आयरिश सविधान के अनुसार लाडा की पदवी नहीं दी जा सकती। कानून की विधि के अतिरिक्त और किसी प्रकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अपहरण नहीं हो सकता, गृह की अन्तुष्णता, अपने विचारों को व्यक्त करने की स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्वक सभा करने का अधिकार, परिवार की पवित्रता, निःशुल्क प्राइमरी शिक्षा की व्यवस्था, निजी सम्पत्ति की सुरक्षा, धार्मिक विश्वास की स्वतन्त्रता, तथा अन्य मौलिक अधिकार सविधान में लिखित और सुरक्षित हैं।

आयलैण्ड के सविधान में राज्य के कुछ निर्देशक तत्व हैं। उन निर्देशों के अनुसार राज्य को कार्य करना होगा। पर कोई नागरिक इसके लिये राज्य के ऊपर मुकदमा नहीं चला सकता।

आयरिश सविधान में लोक-मत-संग्रह की व्यवस्था की गई है। यदि किसी प्रस्ताव या विधेयक पर (जो सविधान में संशोधन के लिये न हो) दोनों सदनों में मतभेद हो जाय और मतभेद की परिस्थिति में कानून पास करने के नियमों के अनुसार विधेयक पास हो जाय तो राष्ट्रध्यक्ष

के पास आवेदन पत्र के द्वारा कानून पर हस्ताक्षर अङ्कित न करने की प्राथना की जा सकती है। आवेदन पत्र में उस विधेयक की महत्ता के कारण जनमत-संग्रह के लिये जनता के पास भेजने के लिये आग्रह होना चाहिये। आवेदन पत्र पर सिनेट के बहुमत का तथा प्रतिनिधि सभा के एक तिहाई सदस्यों का हस्ताक्षर होना आवश्यक है। राष्ट्राध्यक्ष आवेदन पत्र के मिलने पर राज्य-परिषद् के परामर्श से उस विधेयक पर हस्ताक्षर अङ्कित तब तक नहीं करेंगे जब तक जनता अपने मतदान के द्वारा अपनी राय न प्रकट कर दे या जब तक नये निर्वाचन के बाद प्रतिनिधि सभा उसे पुनः स्वीकार न कर ले।

आयलैंण्ड में सत्ताइस शासकीय काउण्टियाँ हैं। हर काउण्टी में एक निर्वाचित काउण्टी कौंसिल है। शहरों या नगरों में स्थानीय शासन म्युनिसिपल व्यवस्था इङ्गलैंड की तरह ही है। केवल आल्डरमेन का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है। स्थानीय स्वायत्त शासन के मन्त्री को यह अधिकार है कि यह शासन प्रबन्ध की दुर्व्यवस्था में काउण्टी या म्युनिसिपल कौंसिलों को भग कर उनके स्थान में कमिश्नर नियुक्त करे। केन्द्रीय सरकार ही काउण्टी या म्युनिसिपल कौंसिलों के कर्मचारियों की नियुक्ति करती है। नियुक्तियाँ परीक्षा के आधार पर होती हैं। परीक्षा का सारा प्रबन्ध आयोग के ऊपर हैं। कर्मचारियों की नियुक्ति कमिश्नर के द्वारा होती है। नियुक्त कर्मचारी स्थानीय शासन के मन्त्री को स्वीकृति से ही पदच्युत हो सकता है।

आयलैंण्ड में नये निर्वाचन के अनुसार डीवेल्लेरा की पार्टी हार गई। विपक्षी दल ने मन्त्रि-मण्डल का निर्माण किया है। आयरिश सविधान में इस नये मन्त्रि-मण्डल ने एक मात्र सम्बन्ध जो नया परिवर्तन इंगलिश नरेश से था वह भी कानून में परिवर्तन करके तोड़ दिया। अब तक आयरिश राजदूत अन्य देशों में ब्रिटिश नरेश के नाम पर ही जाते थे। अर्थात् ब्रिटिश नरेश आयरिश गणतन्त्र का भी प्रतिनिधित्व परराष्ट्र सम्बन्धों में करते थे। अब यह भी समाप्त हो गया। कोई सवैधानिक पारस्परिक सम्बन्ध इंग्लैंड और आयलैंण्ड का नहीं रहा।

## पार्लमेण्टरी और प्रेसिडेन्सल प्रणालियों की तुलना

अध्यक्षात्मक प्रणाली अधिकार विभाजन के सिद्धान्त पर अवलम्बित है।

पार्लमेण्टरी पद्धति अधिकार सम्मिलन ( कार्यपालिका और विधान मण्डल ) के आधार पर निर्मित है।

-अध्यक्षात्मक प्रणाली में प्रधान शासक अर्थात् राष्ट्राध्यक्ष राष्ट्र का वास्तविक शासकीय प्रधान है और सारा अधिकार व्यवहार और विधान की दृष्टि से उन्हीं में निहित है।

सभोत्तमक प्रणाली में राज्य का प्रधान नाममात्र का प्रधान है। वह केवल वैधानिक प्रधान है।

-अध्यक्षात्मक प्रणाली में कार्यपालिका ( एक्सक्यूटिव ) विधानतः व्यवस्थापक मण्डल से स्वतन्त्र होती है।

सभात्मक पद्धति में कार्यपालिका विधान मण्डल ( लेजिसलेचर ) की एक समिति है।

-अध्यक्षात्मक प्रणाली में राष्ट्राध्यक्ष का कार्यकाल सविधान से निश्चित है।

सभात्मक प्रणाली में सरकार तब तक पदासीन होती है जब तक वह विधान मण्डल के विश्वास को रख सकने में समर्थ है। अतः कार्यकाल निश्चित नहीं है।

-अध्यक्षात्मक प्रणाली में मन्त्रियों की नियुक्ति राष्ट्राध्यक्ष के द्वारा होती है और वे उसके प्रति उत्तरदायी हैं। वे किसी भी रूप में व्यवस्थापक मण्डल के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं।

पार्लमेण्टरी पद्धति में मन्त्रिपरिषद् विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी है।

-अध्यक्षात्मक प्रणाली में मन्त्रिगण विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते। वे विधानमण्डल की बैठकों में उपस्थित नहीं हो सकते, कोई प्रस्ताव या विधेयक पुर.स्थापित नहीं कर सकते और न बोल सकते हैं।

पार्लमेण्टरी पद्धति में मन्त्रिगण पार्लमेण्ट के सदस्य होते हैं और सभी



## पुस्तक-सूची

कीथ	गवर्नमेण्टस् आफ दि ब्रिटिश एम्पायर ।
कीथ	डोमिनियन होमरूल इन प्रैक्टिस ।
गूच	गवर्नमेण्ट आफ इङ्गलैण्ड ।
ग्रिवस्	दि ब्रिटिश कनस्टिट्यूसन ।
जान मैरियट	इङ्गलिश पोलिटिकल इन स्ट्यूसन ।
जान मैरियट	मेकैनिज्म आफ दि माडर्न स्टेट ।
जान मैरियट	सेकेण्ड चैम्बर्स ।
जेन्कस	गवर्नमेण्टस् आफ ब्रिटिश एम्पायर ।
टेलर	ग्रोथ आफ इङ्गलिश कनस्टिट्यूसन ।
टाउट	इङ्गलिश हिस्ट्री ।
ट्रेवल्सन	इङ्गलैण्ड अण्डर दि स्टुवार्टस् ।
डाइसी	ला आफ दि कनस्टिट्यूसन ।
डोरमैन एटन	दि सिविल सरविस आफ ग्रेट ब्रिटेन ।
पोल्ड	दि इवोल्यूसन आफ पार्लमेण्ट ।
पुणताम्बेकर	इङ्गलिश कनस्टिट्यूसनल हिस्ट्री ( २ जिल्द में )
फ्रेडरिक आग	इङ्गलिश गवर्नमेण्टस् ऐण्ड पार्लिटिक्स ।
फ्रेडरिक आग	गवर्नमेण्टस् आफ यूरोप ।
फेडरिक पोलक ऐण्ड मेटलैण्ड	हिस्ट्री आफ इङ्गलिश ला ।
फाइनर	थियरी ऐण्ड प्रैक्टिस आफ माडर्न गवर्नमेण्टस् ।
बैसेट	दी एसेनसियल्स आफ पार्लमेण्टरी डेमोक्रेसी ।
मुनरो	गवर्नमेण्टस् आफ यूरोप ।
मञ्जुमदार	दी ग्रोथ आफ इङ्गलिश कनस्टि ट्यूसन ।
रेमण्डव्यूवेल	डेमोक्रेटिक गवर्नमेण्टस् इन यू
रैमजे म्योर	हाउ ब्रिटेन इज गवर्नड ।

लावेल  
लास्की  
लिकाक  
बीज स्मिय

वाल्टर बेजहाट  
विलियम आन्सन

विलियम स्टव्स  
विलियम जेनिंग्स  
स्ट्राग  
सिडनी लो  
सेट  
इलवर्ट  
औग  
औसट्रीगोस्की

जार्ज ऐडम्स  
कम्बे

ओकोनेल

निक्कोलस मैनसेट

दि न्यू कनस्टिट्यूसन आफ १९३७

गवर्नमेण्ट आफ इङ्गलैण्ड (२ जिल्द)  
पार्लमेण्टरी गवर्नमेण्ट इन इङ्गलैण्ड ।  
एलेमेण्ट्स आफ पोलिटिकल साइन्स ।  
सेकेण्ड चैम्बर्स इन थियरी ऐण्ड  
प्रैक्टिस ।

दि इङ्गलिश कनस्टिट्यूसन  
ला ऐण्ड कस्टम आफ दि कनस्टि-  
ट्यूसन ।

कनस्टिट्यूसनल हिस्ट्री आफ इङ्गलैण्ड ।  
कैबिनेट गवर्नमेण्ट ।

माडर्न पोलिटिकल कनस्टिट्यूसन ।  
दि गवर्नमेण्टस् आफ इङ्गलैण्ड ।  
गवर्नमेण्ट ऐण्ड पालिटिक्स आफ फ्रांस ।  
पार्लमेण्ट ।

इङ्गलिश गवर्नमेण्टस् ऐण्ड पालिटिक्स ।  
डेमोक्रेसी ऐण्ड दि औरगैनिजेसन आफ  
पोलिटिकल पार्टिज ।

इङ्गलिश कनस्टिट्यूसनल हिस्ट्री ।  
आयरिश अफेयर्स ऐण्ड दि होमरूल  
क्रोसचन ।

हिस्ट्री आफ दि आयरिश पार्लमेण्टरी  
पाटी ।

दि आयरिश फ्री स्टेट ।